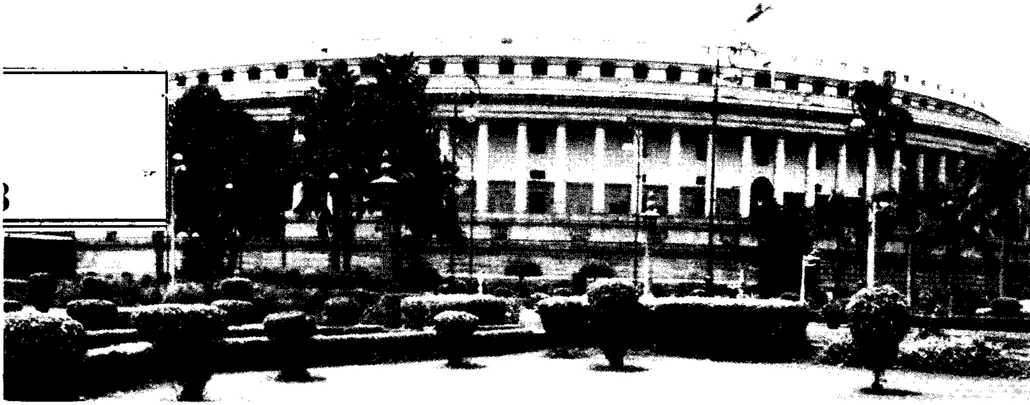
રાજ્યવહીવટનાં મૂળતત્વો

પ્રો. ગજેન્દ્ર બી. શુક્લ



યુનિવર્સિટી ગ્રંથનિર્માણ બોર્ડ



VISIT…

LANZAROTE
Caliente.com

રાજ્યવહીવટનાં મૂળતત્વો

1399



: લેખક :

પ્રો. ગજેન્દ્ર બી. શુક્લ
નવસારી



યુનિવર્સિટી ગ્રંથનિર્માણ બોર્ડ, ગુજરાત રાજ્ય, અમદાવાદ-૬

Fundamentals of State Governance
by
Dr. Gajendra B. Shukla

પ્રકાશક :
શ્રીમતી ભાવનાબેન દવે
ઉપાધ્યક્ષ
યુનિવર્સિટી ગ્રંથનિર્માણ બોર્ડ,
પાટનગર યોજના ભવન, ગુજરાત કૉલેજ પાછળ,
એલિસબ્રિજ, અમદાવાદ - 380006.
Website : www.granthnirman.com
E-mail : contact@granthnirman.com

પ્રથમ આવૃત્તિ : 2011
દ્વિતીય આવૃત્તિ : 2014 (પુનઃમુદ્રિત)

કિંમત : ₹. 80

મુદ્રક :
કલ્પતરૂ ઓફસેટ, ધોબીઘાટ, અમદાવાદ.
(મો.) 9825042651

ISBN 978-93-81265-19-2

"Published by the University Book Production Board, Gujarat State; under the Centrally Sponsored Scheme of Production of Books and Literature in Regional Languages at the University Level of the Commission for Scientific and Technical Terminology, Government of India in the Ministry of Human Resource Development (Department of Higher Education), New Delhi."

२०।६।।८ ३२८६
પ્રકાશન પૂર્વે

ચારેક દાયકા પહેલાં પ્રાદેશિક ભાષાને પ્રોત્સાહન આપવાની અને યુનિવર્સિટી કક્ષાએ શિક્ષણ પરિક્ષણના માધ્યમ તરીકે પ્રાદેશિક ભાષા પ્રસ્થાપિત કરવાની રાષ્ટ્રવ્યાપી યોજના અમલમાં મુકાઈ આ યોજના અન્વયે કેન્દ્ર સરકારે પુસ્તક પ્રકાશન માટે અનુદાન આપવાનું સ્વીકારી રાજયદીઠ ગ્રંથનિર્માણ બોર્ડ સ્થાપવાનો નિર્ણય ક્ર્યો અને એમ સને-1970 માં આપણા ગુજરાતનું યુનિવર્સિટી ગ્રંથનિર્માણ બોર્ડ અસ્તિત્વમાં આવ્યું. શરુઆતથી લઈને સતત બદલાતાં પણ નિવડેલાં કેળવણીકારોના નેતૃત્વ હેઠળ બોર્ડે વિશુદ્ધ વિદ્યાસંસ્થા તરીકે ગજબનું કાઠું કાઢયું છે, એટલું જ નહીં વિદ્યાવ્યાસંગીઓના સંસર્ગમાં રહીને તે સરસ્વતી ઉપાસનાનું તીર્થ બની રહ્યું છે.

યુનિવર્સિટી કક્ષાએ ચાલતા વિવિધ કક્ષાના વિદ્યાશાખાના વિવિધ અભ્યાસક્રમોને અનુરુપ સંદર્ભગ્રંથો તૈયાર કરવાનું મહત્ત્વનું કામ બોર્ડ કરે છે. આ માટે વિદ્વાનો અને તજજ્ઞોને ગ્રંથલેખન માટે સન્માનપૂર્વક ઈજન પાઠવવામાં આવે છે. સાથે સાથે વિદ્વાનો તરફથી આવતા ઉપયોગી પ્રકાશનોના પ્રસ્તાવો ઉપર પણ ગંભીરતાથી વિચાર કરવામાં આવે છે. બોર્ડનાં પુસ્તકો માટે ગુણવત્તા (Quality) અને પ્રમાણભૂતતા (Authenticity) નું પૂરેપૂરું ધ્યાન રાખવામાં આવે છે. વળી વિદ્યાર્થીઓ માટે જ આ પુસ્તકો લખતાં હોઈ એની કિંમત પણ વિદ્યાર્થીના ખિસ્સાંને પરવડે એવી રાખવામાં આવે છે. ગ્રંથપ્રકાશનની આ યોજના હેઠળ વિનયન વિદ્યાશાખા રાજયશાસ્ત્ર વિષયના અભ્યાસક્રમને અનુરુપ અધ્યયન તથા અધ્યાપનના ઉપયોગી એવા પુસ્તકની દ્વિતીય પુનઃ મુદ્રીત આવૃત્તિ બોર્ડ દ્વારા પ્રકાશિત થઈ રહી છે. ત્યારે હું આનંદની લાગણી અનુભવું છું. પ્રકાશિત પ્રસ્તક વિદ્યાર્થીઓ તથા અન્ય જીજ્ઞાસુ વાચકોને પણ ઉપયોગી નીવડશે એવી મને શ્રદ્ધા છે. આવનાર સમયમા અન્ય વિષયો માટે પણ નવાં અભ્યાસક્રમોને અનુરુપ પુસ્તકો પ્રકાશિત થનાર છે. પ્રસ્તુત પુસ્તક પ્રકાશનમાં સહભાગી સૌનો આ સમયે આભાર માનું છું.

શ્રીમતી ભાવનાબેન દવે

ઉપાધ્યક્ષ

પ્રસ્તાવના

સમાજની એક સંસ્થા તરીકે રાજ્યના વિકાસની સાથે તેના તરફની લોકોની અપેક્ષાઓ વધતી ગઈ છે. લોકોની આ અપેક્ષાઓ તથા જરૂરિયાતોને સંતોષવા રાજ્યવહીવટ એક પ્રવૃત્તિ તરીકે અતિ પ્રાચીન સમયથી જોવા મળે છે. પરંતુ એક શાસ્ત્ર તરીકે રાજ્યવહીવટનો ઉદ્ભવ માંડ સવાસો વર્ષોની આસપાસ થયો છે.

રાજ્યશાસ્ત્રના એક પેપર તરીકે રાજ્યવહીવટ હું 1979થી શીખવતો રહ્યો છું. GPSCના ઉમેદવારો પણ મારી પાસે માર્ગદર્શન માટે આવતા. GPSCની મુખ્ય પરીક્ષા અંગે ગુજરાતી ભાષામાં પુસ્તકની ખોટ હતી અને છે જ, તેથી 'રાજ્યવહીવટનાં મૂળતત્ત્વો' પુસ્તક ગુજરાતીમાં ઉપલબ્ધ બનાવવું જોઈએ એવો વિદ્યાર્થીલક્ષી વિચાર ઉદ્ભવ્યો.

યુનિવર્સિટી ગ્રંથનિર્માણ બોર્ડે 2006માં મારું 'ભારતમાં શહેરી સ્થાનિક સરકાર' પુસ્તક પ્રકાશિત કર્યું ત્યારથી આ પ્રકાશનસંસ્થા તરફ હું વિશેષ આકર્ષાયો. મારી આ પુસ્તક અંગેની દરખાસ્ત બોર્ડના અધિકારીશ્રીઓએ સ્વીકારી તે માટે તેમનો હું આભારી છું.

આ પુસ્તકમાં રાજ્યવહીવટના ઉદ્ભવથી માંડીને રાજ્યશાસ્ત્રની એક શાખા તરીકે અને પછી સ્વતંત્ર વિષય તરીકે તેને વિકસાવનારા સિદ્ધાંતો તથા અભિગમોને મેં તપાસ્યા છે. રાજ્યના કાર્મિક અને નાણાકીય વહીવટ, વહીવટી નેતૃત્વ, વહીવટી સુધારણા (અન્ના હજારેના આંદોલન પછી વધેલી ઉત્સુકતા સાથેના) તથા રાજ્યવહીવટનું 1990 થી રાજ્ય સંચાલન તરફનું ખેડાણ તપાસ્યું છે. રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રના ક્ષેત્રે થયેલા અભ્યાસો અને વહીવટ સુધારણાં પંચોનાં તારણોનો ઉપયોગ કરવાની સાથે સંદર્ભગ્રંથોનો તથા લેખોનો ઉપયોગ કરી લઘુગ્રંથને સમૃદ્ધ બનાવવા પ્રયત્ન કર્યો છે. રાજ્યવહીવટનો અભ્યાસ કરતા

વિદ્યાર્થીઓ અને GPSCની મુખ્ય પરીક્ષાના ઉમેદવારોને આ પુસ્તક ઉપયોગી બનશે જ તેવો વિશ્વાસ છે.

પુસ્તકના પરામર્શક તરીકે મારા ગુરુજી પ્રો. શ્રી દિનેશભાઈ શુક્લએ માર્ગદર્શન તથા પ્રોત્સાહન સતત આપ્યું છે તે બદલ તેમનો હું સદાય ઋણી રહીશ.

યુનિવર્સિટી ગ્રંથનિર્માણ બોર્ડનો, મારામાં વિશ્વાસ રાખી મને તક આપવા બદલ, અંતઃકરણપૂર્વક આભાર માનું છું.

ડૉ. ગજેન્દ્ર બી. શુક્લ
302, ધરતી એપાર્ટમેન્ટ,
શનિદેવી રોડ, નવસારી.
મો :- 9925034245

લેખક પરિચય

પ્રિ.ડૉ. ગજેન્દ્ર બી. શુક્લ નવસારીની એચ. આર. શાહ મહિલા આર્ટસ કોલેજ નવસારીમાં 1979થી રાજ્યશાસ્ત્ર વિષયનું અધ્યાપનકાર્ય કરે છે. વાઈસ પ્રિન્સિપાલ તરીકે કાર્ય કર્યા પછી જૂન 2010થી ઇનચાર્જ પ્રિન્સિપાલ તરીકે કામગીરી બજાવી રહ્યા છે. વીર નર્મદ દક્ષિણ ગુજરાત યુનિવર્સિટીમાં અનુસ્નાતક કક્ષાએ તથા સ.પ. યુનિવર્સિટી, વિદ્યાનગરના સરદાર પટેલ સંશોધન કેન્દ્રમાં એમ.ફિલ.કક્ષાએ અધ્યાપનકાર્યનો અનુભવ ધરાવે છે. તેઓ રાજ્યશાસ્ત્ર વિષયમાં વીર નર્મદ દક્ષિણ ગુજરાત યુનિવર્સિટીમાં પીએચ.ડી.ના ગાઈડ છે. એમ.ફિલ. તથા પીએચ.ડી.ના એક્ષ્ટર્નલ રેફરી તરીકે પણ તેમણે કામગીરી કરેલી છે. રાજ્યશાસ્ત્ર, જાહેર વહીવટ સહિતની સમિતિના તેઓ અધ્યક્ષ છે. તેમણે ભાવનગર યુનિવર્સિટીમાં રાજ્યશાસ્ત્ર વિષયની અભ્યાસ સમિતિના સભ્ય તરીકે કામગીરી કરેલી છે.

અધ્યાપનકાર્ય સાથે સંશોધન અને લેખનકાર્યમાં પણ તેઓ ઊંડો રસ ધરાવે છે. તેઓ ક્ષેત્રીય અભ્યાસો જેવા કે વણકર જ્ઞાતિની શૈક્ષણિક તથા વ્યાવસાયિક ગતિશીલતા, નર્મદાબંધ અસરગ્રસ્તોનું પુનર્વસન, સ્ત્રીઓ અને પંચાયતી રાજ, નવસારી નગરપાલિકી સભ્યોનો અભ્યાસ તેમણે કરેલ છે. જ્યારે 2002 અને 2007ની ગુજરાત વિધાનસભાની ચૂંટણીઓના સી.એસ.ડી.એસ.ના અભ્યાસમાં તેઓ ભાગીદાર રહ્યા છે.

તેઓ 'ભારતીય જનતા પાર્ટી : એક રાજકીય વિશ્લેષણ', 'જાહેર વહીવટ' અને 'રાજ્યશાસ્ત્ર' પુસ્તકો તથા રાજ્યશાસ્ત્ર અને જાહેર વહીવટની પ્રશ્નબેંક એમ પાંચ પુસ્તકો ખાનગી પ્રકાશક દ્વારા,

'ડૉ. શ્યામ પ્રસાદ મુખર્જી', 'દાદાભાઈ નવરોજી', 'લોકમાન્ય ટિળક', 'ડૉ. રાજેન્દ્ર પ્રસાદ' બાલભારતી ટ્રસ્ટ દ્વારા,

'કેન્દ્ર અને રાજ્ય કક્ષાએ સરકાર', 'ભારતનું વહીવટતંત્ર', 'ભારતની વિદેશનીતિ', 'તુલનાત્મક રાજકારણ', 'ચૂંટણી પ્રથા', 'પક્ષ પ્રથા', 'રાજ્ય અને નાગરિક', 'ભારતના બંધારણનાં લક્ષણો' ગૂર્જર પ્રકાશન દ્વારા પ્રકાશિત થયા છે. 'રાવતુલારામ' સાહિત્ય અકાદમી દ્વારા રાજ્યશાસ્ત્રના સિદ્ધાંતો, 'ભારતીય રાજકારણ રાજકીય અર્થશાસ્ત્ર', ભારતીય રાજ્યચિંત, સામાજિક સંશોધન પદ્ધતિ (સહલેખક) તથા સરકારી તંત્ર પોપ્યુલર પ્રકાશન દ્વારા પ્રકાશિત થયા છે. તેમનાં ચાર પુસ્તકોની એકાધિક આવૃત્તિ પ્રકાશિત થઈ છે. તેમણે ધોરણ-11 અને ધોરણ-12ના પાઠ્યપુસ્તકના પરામર્શક તરીકે કામગીરી કરેલી છે.

'પંચાયતી રાજ', 'અર્થાત્', 'સાધના', 'પડકાર'માં તેમના અભ્યાસપૂર્ણ લેખો પ્રગટ થતા રહ્યા છે. 'નવગુજરાત ટાઈમ્સ' અને 'લોકસમર્થન અખબારી'માં તેઓ કોલમ લખી ચૂક્યા છે. હાલમાં 'ધબકાર' અને 'લોકમંથન' દૈનિકમાં લેખમાળા લખે છે. બાયગેસ ચેનલના તેઓ વી.ન.દ.ગુ. યુનિ.ના રાજ્યશાસ્ત્ર કો-ઓર્ડિનેટર છે.

ગુજરાત રાજ્યશાસ્ત્ર મંડળ અને યુજીસીના સેમિનારોમાં તેઓ અભ્યાસપૂર્ણ 40 સંશોધનપત્રો રજૂ કરી ચૂક્યા છે. ગુજરાત યુનિવર્સિટીના રાજ્યશાસ્ત્ર વિભાગમાં તેમણે પ્રવચનો આપ્યાં છે. પ્રો. ડી. એન પાઠક ઇન્સ્ટિટ્યૂટ ઓફ પોલિટિકલ સાયન્સના તેઓ સ્થાપક સભ્ય છે.

અનુક્રમણિકા

પ્રકરણ - 1

રાજ્યવહીવટ : પ્રાસ્તાવિક

(રાજ્યવહીવટ એક પ્રવૃત્તિ તરીકે - એક સામાજિકશાસ્ત્ર તરીકે, તેનો અર્થ અને કાર્યક્ષેત્ર, ખાનગી તથા રાજ્યવહીવટ, અન્ય સામાજિકશાસ્ત્રો સાથેનો સંબંધ, રાજ્યવહીવટ એ કળા કે વિજ્ઞાન ? રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રના વિકાસના તબક્કા)

"કોઈ પણ વિષય એવો નથી કે જે વહીવટ કરતાં અગત્યનો હોય."

– ચાર્લ્સ બર્ડ

એક સામાજિકશાસ્ત્ર તરીકે રાજ્યવહીવટ પ્રમાણમાં નૂતન છે. જ્યારે એક પ્રવૃત્તિ તરીકે રાજ્યવહીવટ અતિ પ્રાચીન છે. એ અર્થમાં તેનો ઉદ્ભવ રાજ્યના ઉદ્ભવ સાથે જ થયો, એમ કહી શકીએ. ભારતમાં સિંધુખીણની સંસ્કૃતિના 'મોહેં-જો-દડો' અને 'હડપ્પા'ના સીધા પહોળા અને કાટખૂણે કાપતા રસ્તા, જાહેર સ્નાનાગારો તથા ભૂગર્ભ ગટરની રચના અને જાળવણી, તો નાઈલને કિનારે મિસર સંસ્કૃતિના પિરામિડોની રચના અને જાળવણી તે સમયે પણ રાજ્યવહીવટની પ્રવૃત્તિ પાછળ થયેલા ચિંતનની એક ઝાંખી કરાવે છે. રાજ્યવહીવટની આ પ્રવૃત્તિનો વારસો વિશ્વનાં અન્ય રાજ્યો અને મહારાજ્યોમાં પણ વ્યાપેલો. વિશાળ રોમન સામ્રાજ્યની વ્યવસ્થા માટે સમ્રાટ ઑગસ્ટસની સિવિલ સેવા, તો ઈ.સ. પૂર્વે 200 વર્ષ પહેલાં ચીનના હાનવંશના સમયે સિવિલ સેવા માટે સ્પર્ધાત્મક પરીક્ષાઓનું અસ્તિત્વ તથા રાજ્યવહીવટ માટે અંદાજપત્રની વ્યવસ્થા એ રાજ્યવહીવટની પ્રવૃત્તિ કેટલી વ્યવસ્થિત હતી તેનો ખ્યાલ આપે છે. રાજ્યવહીવટની પ્રવૃત્તિનાં વર્ણનો આપણને ચીની તત્ત્વચિંતક કૉન્ફ્યુશિયસનાં લખાણો, એસેરિયનમાંની તક્તિઓ, ઍરિસ્ટૉટલના ગ્રંથ પૉલિટિક્સ અને મેક્યાવેલીના 'ધી પ્રિન્સ'માં પણ જોવા મળે છે. આ સર્વેમાં કૌટિલ્યનો ગ્રંથ 'અર્થશાસ્ત્ર' એ જાહેર વહીવટની સૌથી વિસ્તૃત સમજ આપે છે.

રાજ્યવહીવટ એક શાસ્ત્ર તરીકે :

અઢારમી સદીમાં જર્મની અને ઑસ્ટ્રેલિયામાં 'કેમેરાવાદી વિચારકો' (લૅટિન ભાષામાં 'કેમેરા'નો અર્થ ગોળ છત કે છાપરાંવાલા મકાન-સરકારી કચેરીઓ માટે વપરાતો) એ સરકારી પ્રવૃત્તિઓના સંચાલન માટે અભ્યાસો શરૂ કરેલા. જેમાં

જ્યોર્જ ઝીંક અગ્રણી ચિંતક હતા. આ અભ્યાસો વર્ણનાત્મક હતા. આ દિશામાં વધુ સઘન પ્રયત્ન યુ.એસ.એ.ના હેમિલ્ટને 1787માં કર્યો. તેમણે 'ધ ફેડરાલિસ્ટ'માં રાજ્યવહીવટનો અર્થ અને અભ્યાસક્ષેત્ર અંગે નિબંધ લખ્યો. જોકે તે પણ વર્ણનાત્મક વધુ હતો. 1812માં ફ્રાન્સના ચાર્લ્સ જીન બ્રાઉનિયને 'રાજ્યવહીવટના સિદ્ધાંતો' દ્વારા રાજ્યવહીવટને એક અલગ શાસ્ત્ર તરીકે ઓળખાવવા પ્રથમ પ્રયત્ન કરેલો. આમ છતાં, મોટા ભાગના અભ્યાસુઓ જેમને 'રાજ્યવહીવટશાસ્ત્ર'ના પિતા તરીકે ઓળખે છે. તે હતા અમેરિકન પ્રમુખ વુડ્રો વિલ્સન. પ્રમુખ બન્યા તે પહેલાં રાજ્યશાસ્ત્રના પ્રોફેસર રહેલા વુડ્રો વિલ્સને 1887માં 'પોલિટિકલ સાયન્સ ક્વાર્ટરલી'માં 'વહીવટનો અભ્યાસ' એ નામે નિબંધ લખી સ્પષ્ટ કર્યું કે રાજ્યવહીવટના અલગ, સ્વતંત્ર અને વ્યવસ્થિત અભ્યાસ માટે રાજ્યશાસ્ત્રથી અલગ એવા શાસ્ત્રની જરૂર છે. તેમણે પોતાના નિબંધમાં જણાવ્યું કે રાજકારણને નીતિઘડતર સાથે સંબંધ છે, જ્યારે વહીવટને નીતિ-નિર્ણયોના અમલ સાથે સંબંધ છે. તેમણે રાજ્યવહીવટના ભાવિ વિકાસની રૂપરેખા આપી. આ સાથે તેની શાસ્ત્રીય ઢબે સૌ પ્રથમવાર ચર્ચા કરી. તેમણે જણાવેલું કે બાવીસસો વર્ષ પહેલાં જન્મેલા રાજકારણના શાસ્ત્રના પરિપાકરૂપે વહીવટના શાસ્ત્રનો જન્મ થયો છે. આમ છતાં, તેમની મૂળભૂત દલીલ એ હતી કે બંધારણને ચાલવવું એ તેના ઘડતર કરતાં કઠિન બાબત છે.' તેથી વહીવટના અલગ વિજ્ઞાનની જરૂર છે.

રાજ્યવહીવટનો અર્થ :

રાજ્યવહીવટ માટે અંગ્રેજીમાં વપરાતા શબ્દ 'Public Administration'માંથી Public અને Administrationની પરિભાષાને અલગપણે સમજવી જરૂરી છે. Public શબ્દ ચોક્કસ પ્રદેશ કે રાજ્યના લોકોને વ્યક્ત કરે છે. રાજ્યના લોકોની ઇચ્છા સરકાર દ્વારા વ્યક્ત થાય છે તેથી Publicનો અર્થ 'સરકારી' એવો પણ થાય છે. તેથી જે કાર્ય કે વહીવટ સરકાર દ્વારા થાય છે તે સરકારી કે રાજ્યવહીવટ ગણાય છે. તેથી આ ગ્રંથમાં આપણે 'રાજ્યવહીવટ' શબ્દ ઉપયોગમાં લીધો છે.

તે જ રીતે Administration – લૅટિન ભાષાના Ad અને Ministare ઉપરથી બનેલો છે. તેનો અર્થ થાય છે 'સેવા કરવી' કે 'લોકોની કાળજી' રાખવી.

રાજ્યવહીવટનો અર્થ સ્પષ્ટ કરવા માટે અભ્યાસુઓએ નીચે પ્રમાણે પ્રયત્ન કર્યો છે :

પ્રો વુડ્રો વિલ્સના જણાવ્યા પ્રમાણે, "રાજ્યવહીવટ એ કાયદાનો વિસ્તૃત અને વ્યવસ્થિત અમલ છે. કાયદાને અમલી બનાવતી પ્રત્યેક પ્રક્રિયા એ વહીવટ છે." વુડ્રો વિલ્સનની આ વ્યાખ્યા ઉપરથી રાજ્યવહીવટની ત્રણ મહત્ત્વની બાબતો ફલિત થાય છે : (1) તે કાયદેસર ચાલતી પ્રવૃત્તિ છે (2) તે વ્યવસ્થિત ઢબે કામ કરે છે, અને (3) તેની સેવાનો વ્યાપ ખૂબ જ વિસ્તૃત હોય છે.

પ્રો. વુડ્રો વિલ્સનની જેમ રાજ્યવહીવટનાં કાનૂની પાસાં ઉપર ભાર આપતાં એચ. વૉકર પણ કહે છે કે, "સરકારનું જે કાર્ય કાયદાને અમલી બનાવે છે તેને

રાજ્યવહીવટ કહેવામાં આવે છે." આ બંને મહાનુભાવો રાજ્યવહીવટનાં કાનૂની પાસાં ઉપર ભાર મૂકવાની સાથે સરકારની ત્રણેય શાખાઓનાં કાર્યોને રાજ્યવહીવટ સાથે સાંકળે છે તેથી તેમનું દૃષ્ટિબિંદુ વિશાળ છે.

જ્યારે જે. એમ. પીફનર અને માર્શલ ડિમોક જેવા ચિંતકો વહીવટના સંકલનની ભૂમિકા પર ભાર મૂકે છે. તેઓ કહે છે, "નિર્ધારિત કરેલાં કાર્યોને પરિપૂર્ણ કરવા માટે લોકો કાર્ય કરી શકે તે માટે તેમનાં કાર્યોનું સંકલન કરીને, સરકારનાં કાર્યો કરવાં, એ રાજ્યવહીવટ છે." વહીવટીશાસ્ત્રી પીફનરે પોતાની વ્યાખ્યામાં (1) સરકારી કાર્યો, (2) જે આયોજનબદ્ધ રીતે નક્કી કરાયેલાં હોય છે, (3) તેમાં લોકોનો સહયોગ હોય છે, અને (4) આ કાર્યો સંકલિતપણે થતાં હોય છે, એ ચાર બાબતો પર ભાર આપ્યો છે. તેમણે પણ રાજ્યવહીવટના વિશાળ દૃષ્ટિબિંદુનું સમર્થન કર્યું છે. માર્શલ ડિમોકનું માનવું છે કે, "રાજ્યવહીવટ સરકારનાં ધ્યેય અને કાર્યરીતિ સાથે સંકળાયેલો છે... તેની કાર્યરીતિમાં સંચાલનના અને સામૂહિક કાર્યોના સફળ અમલ માટેના સિદ્ધાંતોનો સમાવેશ થાય છે." આમ માર્શલ ડિમોક રાજ્યવહીવટમાં (1) સંચાલનના સિદ્ધાંતો અને (2) સરકારનાં ધ્યેય અને કાર્યરીતિના અભ્યાસ પર ભાર આપે છે. પ્રો. એલ. ડી. વ્હાઇટ જેવા વહીવટીશાસ્ત્રીઓ નીતિના અમલના પાસા ઉપર ભાર આપતાં કહે છે, "અધિકૃત સત્તાએ જાહેર કરેલી નીતિના અમલ અને પરિપૂર્ણતાના હેતુ ધરાવતાં તમામ કાર્યોનો સમાવેશ રાજ્યવહીવટમાં કરવામાં આવે છે." પ્રો. એલ. ડી. વ્હાઇટની આ વ્યાખ્યા ઉપરથી કહી શકાય કે રાજ્યવહીવટ એ (1) અધિકૃત સત્તા દ્વારા હાથ ધરવામાં આવે છે, (2) તેનાં કાર્યો હેતુપૂર્ણ હોય છે અને (3) તે સરકારની નીતિનો અમલ કરે છે.

આમ, પ્રો. વુડ્રો વિલ્સન, એચ. વૉકર, જે. એમ. પીફનર, માર્શલ ડિમોક અને એલ. ડી. વ્હાઇટ જેવા રાજ્યવહીવટના વિશાળ દૃષ્ટિબિંદુનું સમર્થન કરે છે અને તેમાં સરકારની ત્રણેય શાખાઓના વહીવટનો સમાવેશ કરે છે.

જ્યારે હર્બટ સાયમન, લ્યૂથર ગુલિક, ઓર્ડવેટેડ, હેન્રી ફેયોલ અને વિલોગ્બી જેવા ચિંતકો રાજ્યવહીવટની વ્યાખ્યા આપતાં તેના સીમિત અર્થનું સમર્થન કરે છે. હર્બટ સાયમનના મતે, સામાન્ય રીતે રાજ્યવહીવટનો અર્થ, "રાષ્ટ્રીય રાજ્ય અને સ્થાનિક સરકારની કારોબારી શાખાના કાર્યો થાય છે." પ્રો. વિલોબીએ પણ આ દૃષ્ટિબિંદુના સમર્થનમાં કહેલું, "રાજ્યવહીવટ એ માત્ર કારોબારી શાખાનાં કાર્યો છે." રાજ્યવહીવટના અભ્યાસમાં આ દૃષ્ટિબિંદુને વિશેષ પ્રમાણમાં આવકાર મળ્યો છે.

રાજ્યવહીવટની ઉપરોક્ત વ્યાખ્યાઓના અભ્યાસ ઉપરથી કહી શકાય કે "રાજ્યવહીવટ એ રાજ્યનાં ધ્યેયો અને સરકારની નીતિઓને પરિપૂર્ણ કરવા માટે, કાયદેસર રીતે, વ્યવસ્થિત ઢબે હાથ ધરતી પ્રવૃત્તિઓનો અભ્યાસ કરતું શાસ્ત્ર છે."

રાજ્યવહીવટનું સ્વરૂપ :

રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રના અર્થને સમજાવતી ચિંતકોની ઉપરોક્ત વ્યાખ્યાઓના અભ્યાસ પરથી આપણને આ શાસ્ત્રના સ્વરૂપ અને કાર્યક્ષેત્રની સમજ પ્રાપ્ત થાય છે. સૌ પ્રથમ આપણે રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રના સ્વરૂપનો વિચાર કરીએ તો જણાય છે કે આ માટે બે દષ્ટિબિંદુ છે. જેમાં પ્રથમ આવે છે એકાત્મ દષ્ટિબિંદુના સમર્થકો. આ સમર્થકોમાં એલ. ડી. વ્હાઇટ, વુડ્રો વિલ્સન અને માર્શલ ડિમોક જેવા વહીવટીશાસ્ત્રીઓનો સમાવેશ થાય છે. તેઓના મતે નિશ્ચિત ધ્યેયોની સિદ્ધિ માટે થતી તમામ પ્રવૃત્તિઓનો સમાવેશ રાજ્યવહીવટમાં થવો જોઈએ. આમ રાજ્યવહીવટમાં સંચાલકીય, ટેક્નિકલ, કારકુની અને શારીરિક શ્રમ (પટાવાળા)ની પ્રવૃત્તિઓનો સમાવેશ થવો જોઈએ.

એકાત્મ દષ્ટિબિંદુથી અલગ મત સંચાલકીય દષ્ટિબિંદુના સમર્થકોનો છે. હર્બટ સાયમન, સ્મીથબર્ગ, થોમ્પસન અને લ્યૂથર ગુલિક જેવા ચિંતકોનું માનવું છે કે રાજ્યવહીવટ માત્ર સંચાલકીય પ્રવૃત્તિઓ ધરાવે છે. તેમાં ટેક્નિકલ, કારકુની કે શારીરિક શ્રમની પ્રવૃત્તિઓનો સમાવેશ થતો નથી. રાજ્યવહીવટશાસ્ત્ર 'કામ કરવાનું નહીં', પરંતુ બીજા કર્મચારીઓ પાસે 'કામ કરાવવાનું' શાસ્ત્ર છે. તેથી રાજ્યવહીવટમાં નીતિ અને કાર્યક્રમ ઘડતર તથા તેના ઉપર દેખરેખ રાખવાની પ્રક્રિયાનો જ સમાવેશ થવો જોઈએ. આમ રાજ્યવહીવટના સ્વરૂપ અંગે એકાત્મ અને સંચાલકીય વિચારધારા પરસ્પર વિરોધી દષ્ટિબિંદુ ધરાવે છે.

રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રનું અભ્યાસક્ષેત્ર :

રાજ્યવહીવટના અર્થ અને સ્વરૂપ વિશે વિચાર કર્યા પછી રાજ્યવહીવટના અભ્યાસક્ષેત્ર અંગે સમજ મેળવવી જરૂરી છે. રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રના અભ્યાસક્ષેત્ર અંગે સતત વિચારણા થતી રહી છે. તેથી રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રના અભ્યાસક્ષેત્રમાં કઈ કઈ બાબતોનો સમાવેશ થવો જોઈએ તે માટે મતભેદો જુદા જુદા દષ્ટિબિંદુઓ નીચે પ્રમાણે જોવા મળે છે :

(1) વિશાળ દષ્ટિબિંદુ :

આ દષ્ટિબિંદુના સમર્થક જ્હોન પીફનર અને માર્શલ ડિમોક જેવા વહીવટીશાસ્ત્રીઓ છે. આ ચિંતકોનું માનવું છે કે રાજ્યવહીવટશાસ્ત્ર સરકારની ત્રણેય શાખાઓ ધારાસભા, કારોબારી અને ન્યાયતંત્રની સમગ્ર પ્રવૃત્તિઓનો અભ્યાસ કરે છે. સરકારની આ ત્રણેય શાખાઓની પ્રવૃત્તિઓથી લોકોનું જાહેરજીવન વત્તે-ઓછે અંશે પ્રભાવિત થતું હોવાથી સરકારની ત્રણેય શાખાઓની પ્રવૃત્તિઓ રાજ્યવહીવટના અભ્યાસમાં અગત્યની બને છે.

(2) સંકુચિત દૃષ્ટિબિંદુ :

આ દૃષ્ટિબિંદુના સમર્થકોનું માનવું છે કે રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રના કાર્યક્ષેત્રમાં સરકારની માત્ર વહીવટી શાખા પ્રવૃત્તિઓનો અભ્યાસ થઈ શકે છે. પ્રો. એલ. ડી. વ્હાઇટ અને પ્રો. હર્બટ સાયમન જેવા વહીવટીશાસ્ત્રીઓ આવું દૃષ્ટિબિંદુ ધરાવનાર ચિંતકોના અગ્રણી હતા.

(3) સંચાલકીય દૃષ્ટિબિંદુ :

આ દૃષ્ટિબિંદુના અગ્રણી સમર્થકોમાં અમેરિકન વહીવટીશાસ્ત્રીઓ લ્યૂથર ગુલિક, હેન્રી ફેયોલ અને પ્રો. વિલોબીનો સમાવેશ થાય. તેમના મતે રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રના અભ્યાસક્ષેત્રમાં માત્ર સંચાલન સાથે સંકળાયેલ પ્રવૃત્તિઓના અભ્યાસનો સમાવેશ થવો જોઈએ. હેન્રી ફેયોલે રાજ્યવહીવટના અભ્યાસ ક્ષેત્રને પાંચ પાસામાં વિભાજિત કર્યું છે : (1) આયોજન, (2) સંગઠન, (3) આદેશ, (4) સંકલન અને (5) અંકુશ. હેન્રી ફેયોલની જેમ પ્રો. વિલોબીએ પણ રાજ્યવહીવટના અભ્યાસ ક્ષેત્રને પાંચ પાસામાં વિભાજિત કર્યું છે, તે છે : (1) સામાન્ય વહીવટ - કાર્ય અને વિભાજન, સંચાલન અને નિયંત્રણ (2) સંગઠન, (3) કર્મિક સંચાલન, (4) સાધનો અને પુરવઠો અને (5) નાણાકીય વહીવટ.

અમેરિકન વહીવટીશાસ્ત્રી લ્યૂથર ગુલિકે સંચાલકીય દૃષ્ટિબિંદુને સમજાવવા 'પોસ્ડકૉર્બ' (POSDCoRB) શબ્દ દ્વારા પ્રયત્ન કર્યો છે. આ શબ્દનો પ્રત્યેક પ્રથમ અક્ષર રાજ્યવહીવટની મુખ્ય પ્રવૃત્તિઓ દર્શાવે છે. જેમ કે 'પી' એટલે પ્લાનિંગ-આયોજન, 'ઓ' એટલે ઓર્ગેનાઇઝેશન-સંગઠન, 'એસ' એટલે 'સ્ટાફિંગ' - કાર્મિક વહીવટ, 'ડી' એટલે ડિરેક્શન-માર્ગદર્શન, 'સીઓ' એટલે કૉ-ઓર્ડીનેશન - સંકલન, 'આર' એટલે રિપોર્ટીંગ-અહેવાલ, 'બી' એટલે બજેટિંગ - અંદાજપત્ર. વહીવટીશાસ્ત્રી લ્યૂથર ગુલિકના મતે આ 'પોસ્ડકૉર્બ' પ્રવૃત્તિઓ પ્રત્યેક સંગઠનમાં સમાનપણે જોવા મળે છે. તેથી આ પ્રવૃત્તિઓનો સમાવેશ રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રના અભ્યાસક્ષેત્રમાં થવો જોઈએ. આ 'પોસ્ટકૉર્બ' દૃષ્ટિબિંદુનો સ્વીકાર કરવા છતાં તેની ખામી તરફ આંગળી ચીંધતાં વહીવટીશાસ્ત્રી લેવિસ મેરિયમ જણાવે છે કે તેમાં વિષયવસ્તુના જ્ઞાનનો સમાવેશ થતો નથી.

(4) સમગ્રલક્ષી અને સમન્વયકારી દૃષ્ટિબિંદુ :

જહૉન પીફનર અને વૉકર તથા એમ. પી. શર્મા જેવા વહીવટીશાસ્ત્રીઓ આ દૃષ્ટિબિંદુના સમર્થક રહ્યા છે. તેમના મતે રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રના અભ્યાસક્ષેત્રમાં (અ) રાજ્યવહીવટના સિદ્ધાંતો અને (બ) રાજ્યવહીવટના વ્યાવહારિક પાસાંનો એમ બંનેનો સમાવેશ થવો જોઈએ. તેમના મતે 'પોસ્ડકૉર્બ' પ્રવૃત્તિઓ રાજ્યવહીવટનું સૈદ્ધાંતિક પાસું રજૂ કરે છે. તે સાથે, અસરકારક વહીવટ માટે સંબંધિત વિષયવસ્તુના

વ્યાવહારિક જ્ઞાનનો પણ અભ્યાસ થવો જોઈએ. વહીવટીશાસ્ત્રી વોકરના જણાવ્યા પ્રમાણે વ્યાવહારિક રાજ્યવહીવટના ક્ષેત્રમાં રાજકીય, ધારાકીય, નાણાકીય, સંરક્ષણાત્મક, શૈક્ષણિક, સામાજિક, આર્થિક, વિદેશી, સામ્રાજ્યવાદી તથા સ્થાનિક જેવાં કુલ દસ પાસાંઓને આવરી શકાય.

આજે એકવીસમી સદીમાં વિચાર કરતાં જણાય છે કે રાજ્યની કલ્યાણરાજ્યની ભૂમિકમાં પરિવર્તન આવી રહ્યું છે. આજે ઉદારીકરણ, ખાનગીકરણ અને વૈશ્વિકીકરણના પ્રવાહોમાં રાજ્યની ભૂમિકા બદલાઈ છે. આજે બહુરાષ્ટ્રીય કંપનીઓ અને વિશ્વ બજારથી કોઈ રાજ્ય અલગ રહી શકે તેમ નથી. રાજ્યે વહીવટમાં તેની નીતિઘડતરમાં આ નવા પ્રવાહોને ધ્યાનમાં લેવા પડે તે જરૂરી બન્યું છે. આજે રાજ્યનીતિ કે જાહેરનીતિના અમલમાં બિનસરકારી સંગઠનો કે સંસ્થાઓ પણ મહત્ત્વની ભૂમિકા ભજવી રહી છે. તેથી રાજ્ય સરકારે જાહેર સાહસો અને સરકારી ખાતાઓ ઉપરાંત આગળ જણાવી તે બાબતો અંગે પણ નીતિવિષયક નિર્ણયો લેવા પડે છે. આજે રાજ્યવહીવટમાં 'ઇ-ગવર્નન્સ'નો ખ્યાલ પણ મહત્ત્વનો બન્યો છે. રાજ્યવહીવટ માટે ટપાલ દ્વારા પત્રવ્યવહારમાં કમ્પ્યૂટર, ઇ-મેઇલ, વિડિયો કોન્ફરન્સ, મોબાઇલ જેવાં સંવહનનાં અદ્યતન સાધનોએ, ક્રાંતિકારી પરિવર્તન આણ્યું છે. આ નવી બાબતો અને ખ્યાલો રાજ્યવહીવટના અભ્યાસક્ષેત્રને વિસ્તૃત બનાવી રહી છે.

આજે રાજ્યવહીવટશાસ્ત્ર અન્ય સામાજિક શાસ્ત્રો સાથેના તેના સંબંધને લીધે નવા ખ્યાલો અને અભિગમોનો પણ અભ્યાસ કરે છે. રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રમાં તુલનાત્મક રાજ્યવહીવટ, કર્મિક વહીવટ, નાણાકીય વહીવટ, જેવી વિશિષ્ટ શાખાઓનો ઉમેરો થયો છે. આમ, રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રનું અભ્યાસક્ષેત્ર વિસ્તૃત બનતું જાય છે. તેથી જ વહીવટીશાસ્ત્રી માર્શલ ડિમોકે જણાવેલ વાત સ્વીકારવી પડે તેમ છે કે, "વહીવટનું ક્ષેત્ર એટલું વિસ્તૃત બનતું જાય છે કે વહીવટનું તત્ત્વજ્ઞાન એ (માનવ)જીવનના તત્ત્વજ્ઞાનની નજીક પહોંચી ગયું છે."

આજે રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રના અભ્યાસનો વિચાર કરીએ ત્યારે તે વિજ્ઞાન છે કે નહીં તેવી ચર્ચાને સ્થાન રહ્યું નથી, તે વિજ્ઞાન તો છે જ તે સાથે તે 'નીતિ વિજ્ઞાન' પણ બન્યું છે. આ સાથે તે તેના વૈજ્ઞાનિક ઢબે થયેલા અભ્યાસને માનવજીવનને ઉન્નત બનાવવા ચિંતન પણ કરે છે, તેથી તે કલા પણ છે જ.

રાજ્યવહીવટના અભ્યાસનું મહત્ત્વ :

રાજ્યવહીવટશાસ્ત્ર એક સામાજિક વિજ્ઞાન છે. તે જાહેરજીવનમાં માનવ સંગઠનો, માનવીય વર્તન, જાહેર પ્રવૃત્તિઓ અને વહીવટી પ્રક્રિયાઓનો વૈજ્ઞાનિક ઢબે અભ્યાસ કરે છે. આ સાથે વહીવટકારો રાજ્યવહીવટના સિદ્ધાંતોનો રાજ્યની વિવિધ પ્રવૃત્તિઓના સંચાલન માટે ઉપયોગ કરે છે. આમ થવાથી રાજ્યવહીવટ માનવ સમાજના રાજકીય, આર્થિક, સામાજિક અને સાંસ્કૃતિક જીવન સાથે પ્રત્યક્ષ અને પરોક્ષ

રીતે સંકળાયેલ છે. તેથી જ ઇતિહાસકાર ચાર્લ્સ બર્ડે કહ્યું છે, 'સંસ્કૃતિનું ભાવિ સમાજના પ્રશ્નો હલ કરી શકે તેવા વહીવટશાસ્ત્ર અને વહીવટી તત્ત્વજ્ઞાન વિકસાવવાની શક્તિ ઉપર અવલંબે છે. રાજ્યવહીવટના અભ્યાસના મહત્ત્વનો આપણે વિગતે વિચાર કરીએ.

(1) જટિલ સમાજનાં સંચાલન માટે :

જૂના સમાજો સાદા હતા. તેમાં પ્રત્યક્ષ સંબંધો મહત્ત્વના હતા, પરંતુ ઔદ્યોગીકરણ અને શહેરીકરણની પ્રક્રિયાએ માનવસમાજને જટિલ બનાવ્યો છે. જટિલ સમાજમાં પરોક્ષ સંબંધો અને 'દ્વિતીય સમૂહો' - સંસ્થાઓનું મહત્ત્વ વધ્યું છે તેથી લોકોની આ વધેલી અપેક્ષાઓ અને પ્રશ્નોમાં વધારો થાય છે. લોકોની આ વધેલી અપેક્ષાઓને સંતોષવા માટે, લોકોના જાહેર પ્રશ્નોને ઉકેલવા માટે, સંઘર્ષોને નિયંત્રિત કરવા માટે, રાજ્યવહીવટની ભૂમિકા અગત્યની બની છે.

(2) માનવસમાજના કલ્યાણ માટે :

જૂના 'પોલીસ' રાજ્યમાંથી આધુનિક રાજ્ય 'કલ્યાણરાજ્ય' બન્યું છે. ઉદારીકરણ, ખાનગીકરણ અને વૈશ્વિકીકરણમાં ફરીથી રાજ્યની ભૂમિકામાં પરિવર્તન આવી રહ્યું છે. આમ છતાં, નવા પ્રવાહો વચ્ચે પણ રાજ્યે પોતાની કલ્યાણકારી, ભૂમિકા વત્તાઓછે અંશે નિભાવવાની રહે છે. આજે પણ રાજ્ય બાળકના જન્મથી જ નહીં પરંતુ જન્મ થયા પહેલાથી કાળજી લેવાનું શરૂ કરે છે. માતા ગર્ભવતી હોય ત્યારથી તંદુરસ્ત બાળક માટે માતાના આરોગ્યની વિવિધ યોજનાઓ રાજ્ય હાથ ધરે છે. બાળકના જન્મની નોંધ લઈને તે અટકી જતું નથી પરંતુ મનુષ્યના આરોગ્ય, શિક્ષણ, શુદ્ધ પાણી, રહેઠાણની વ્યવસ્થા, પોષણયુક્ત આહાર, રોજગારીની વ્યવસ્થા, પ્રવાસનાં ધામોની જાળવણી અને વિકાસ, રસ્તા, પુલો, બસ, રેલવે અને વિમાન જેવા વાહનવ્યવહાર અને તાર, ટપાલ, ટેલિફોન જેવા સંદેશા-વ્યવહારનાં સાધનો જેવી અનેક બાબતોનું સંચાલન રાજ્ય લોકોના કલ્યાણના હેતુથી કરે છે. આજે રાજ્ય કેટલીક સેવાઓમાંથી સબસિડી ઓછી કરી રહ્યું છે, તો કેટલાંક ખોટ કરતાં જાહેર સાહસો અને ભારે ખોટ કરતી સેવાઓ ખાનગી એકમોને સોંપી રહ્યું છે. આમ છતાં, દુષ્કાળરાહત, ધરતીકંપ, રેલરાહત, અગ્નિશામક સેવાઓ, કોમી રમખાણો જેવી આપત્તિઓ સમયે રાજ્યે 'કટોકટી સંચાલન' (ક્રાઇસિસ મૅનેજમેન્ટ) સેવા માટે વધુ સક્રિયતા બતાવવા માંડી છે.

(3) રાજ્ય અને સમાજને સ્થિરતા આપે છે :

વહીવટશાસ્ત્રી પોલ પીગર્સના મતે 'વહીવટકર્તાઓ સમાજમાં સ્થિરતાસ્થાપક પરિબળ છે.' રાજ્યમાં સરકારો આવે અને જાય, ક્યારેક શાસનનું સ્વરૂપ પણ બદલાઈ જાય, રાજાશાહી સરમુખત્યારશાહીમાં ફેરવાય, સામ્યવાદી એવા રશિયા, રૂમાનિયા અને બલ્ગેરિયા જેવા દેશો લોકશાહી શાસનમાં ફેરવાય, તો ક્યારેક ગુલામ

દેશ સ્વતંત્ર બને, પરંતુ રાજ્યમાં શાંતિ અને સલામતી જળવાઈ રહે અને લોકકલ્યાણની પ્રવૃત્તિઓ ચાલુ રહે તે જોવાનું કાર્ય રાજ્યવહીવટ કરે છે. રાજ્ય એ સામાજિક સંસ્થા છે. સમાજમાં આવતાં પરિવર્તનો અને જૂથો વચ્ચે થતા સંઘર્ષો વચ્ચે પણ માનવજીવનને સ્થિરતા અને સાતત્ય પૂરું પાડવાનું કામ રાજ્યવહીવટ કરે છે.

(4) સમાજની પ્રગતિનું માધ્યમ બને છે :

વહીવટીશાસ્ત્રી બ્રુક એડમસના મતે રાજ્યવહીવટ એ સમાજની પ્રગતિનું માધ્યમ અને સાધન છે. ખાસ કરીને, લોકશાહી સમાજમાં તે પ્રજાને યોગ્ય દિશા બતાવે છે. નવાં મૂલ્યો અને નવાં ધોરણોની સ્થાપનામાં સહાયકારી ભૂમિકા ભજવે છે. દા.ત, સ્વતંત્રતા પછી આપણા દેશમાં અસ્પૃશ્યતા નાબૂદી, જમીનદારી નાબૂદી, સ્ત્રીસમાનતા, કેળવણીપ્રસાર જેવી અનેક બાબતો માટે રાજ્યવહીવટની ભૂમિકા પ્રશંસનીય રહી છે.

(5) સામાજિક બફર વ્યવસ્થા બને છે :

અમેરિકન વહીવટીશાસ્ત્રી જ્હૉન ગૌસના મતે વર્તમાન સમાજની પસંદગી સ્થિરતા અને પ્રગતિ વચ્ચે નથી. પરંતુ સમાજમાં થતાં નિયંત્રિત અને અનિયંત્રિત ફેરફારો વચ્ચે છે. રાજ્યવહીવટ સમાજમાં આવતા મોટા ફેરફારો - આંચકાની અસર ઘટાડવાનું (બફર) કાર્ય કરે છે. આમ રાજ્યવહીવટ એક બાજુ સમાજમાં ફેરફાર - પરિવર્તનનું કામ કરે છે, તો બીજી બાજુ મોટા ફેરફાર સામે (બફર) બનીને સમાજની વ્યવસ્થાને મોટા આંચકા સામેનું રક્ષણ પૂરું પાડે છે.

(6) લોકશાહીને સાતત્ય આપે છે :

લોકશાહીમાં બંધારણીય હકો વાસ્તવિક જીવનમાં નાગરિકો ભોગવી શકે તે જોવાનું કામ રાજ્યવહીવટ કરે છે. લોકશાહીમાં રાજ્યસેવકો લોકોને બિનપક્ષપાતી રીતે સેવા આપે છે. લોકશાહીમાં તટસ્થ ચૂંટણીઓનું સંચાલન રાજ્યવહીવટ કરે છે. ચૂંટણી પછી સરકાર બદલાય તોપણ નાગરિક જીવનની સલામતી અને વિકાસનું સાતત્ય રાજ્યવહીવટ જાળવે છે. નાગરિકોની સ્વતંત્રતા અને સલામતીનું જતન થાય છે.

(7) રાજ્યવહીવટ એક વિષય તરીકે :

રાજ્યવહીવટનો એક વિષય તરીકેનો અભ્યાસ પણ નાગરિકો માટે મહત્ત્વનો છે. પ્રાથમિક અને માધ્યમિક કક્ષાએ સમાજવિદ્યાના એક ભાગ તરીકે જાહેર વહીવટનાં કેટલાંક તત્ત્વો શિખવાડાય છે જે વિદ્યાર્થીને નાગરિક તરીકેના સંસ્કાર આપે છે. કૉલેજ અને યુનિવર્સિટી શિક્ષણ સ્તરે તેને અલગ વિષય તરીકે શિખવાડાય છે. આ વિષયનું શિક્ષણ રાજ્યને કુશળ વહીવટકારો આપે છે.

આમ, રાજ્યવહીવટ માનવજીવનનાં વિવિધ પાસાંમાં ઉપયોગી ભૂમિકા ભજવે છે.

રાજ્ય (જાહેર) વહીવટ અને ખાનગી વહીવટ :

મનુષ્ય સામાજિક પ્રાણી છે. તેથી તેને સમૂહમાં રહેવું ગમે છે. આ સમૂહ જીવનની પ્રવૃત્તિઓનાં સંચાલન માટે વહીવટ એક પ્રક્રિયા તરીકે પ્રત્યેક સમયે, પછી

તે લગ્ન સમારંભ હોય, કપડાંની મિલ હોય કે સરકારનો રેવન્યૂ વિભાગ હોય બધે જોવા મળે છે. તેથી જ હેન્રી ફેયોલ, મેરી ફોર્લેટ તથા એલ. ઉર્વિક જેવા વહીવટીશાસ્ત્રીઓ વહીવટની આધારભૂત એકતાને ધ્યાનમાં લઈને રાજ્ય અને ખાનગી વહીવટ વચ્ચે ભેદ સ્વીકારતા નથી. આ વહીવટીશાસ્ત્રીઓનું માનવું છે કે બંને પ્રકારના વહીવટમાં હિસાબ-કિતાબ, કાર્યાલય પ્રક્રિયા, વહીવટ કુશળતા, નીતિઘડતર અને અમલ, સંગઠન, સંપર્ક અને સંશોધન જેવી બાબતો વહીવટ માટે જરૂરી છે. તેથી રાજ્યવહીવટ અને ખાનગી વહીવટ એવા ભેદ પાડવા અસ્થાને છે. હેન્રી ફેયોલે તો સ્પષ્ટપણે નોંધ્યું છે કે, "તમામ પ્રકારના વહીવટને આયોજન, સંગઠન આદેશ, સમન્વય અને નિયંત્રણની આવશ્યકતા રહે છે અને પોતાનું કામ યોગ્યપણે કરાવવા માટે સર્વેને સમાન સિદ્ધાંતોનું પાલન કરવું પડે છે."

હર્બટ સાયમન, પોલ એપલીબી, જોશીયા સ્ટેમ્પ જેવા વહીવટીશાસ્ત્રીઓ રાજ્યવહીવટ અને ખાનગી વહીવટ વચ્ચેના ભેદને સ્પષ્ટપણે સ્વીકારે છે. તેમના મતે બંને વહીવટે જુદા જુદા વાતાવરણમાં કામ કરવાનું હોય છે. બંને વચ્ચે વાસ્તવિકપણે મોટો તફાવત જોવા મળે છે. હર્બટ સાયમને બંને વહીવટ વચ્ચે ત્રણ મુખ્ય તફાવત પાડ્યા છે : (1) રાજ્યવહીવટ રાજકીય હોય છે અને ખાનગી વહીવટ વ્યાવસાયિક હોય છે. (2) રાજ્યવહીવટ રાજકીય હોય છે અને ખાનગી વહીવટ બિનરાજકીય હોય છે. (3) રાજ્યવહીવટ 'લાલ પટ્ટીવાદ'થી પીડાતો હોય છે, જ્યારે ખાનગી વહીવટ તેમાંથી સંપૂર્ણ રીતે મુક્ત હોય છે. વહીવટીશાસ્ત્રી પોલ એપલીબીએ રાજ્યવહીવટને ખાનગી વહીવટથી ત્રણ રીતે ભિન્ન ગણ્યો છે : (1) રાજ્યવહીવટનું ક્ષેત્ર, પ્રભાવ અને વિસ્તાર વ્યાપક હોય છે, (2) તે જનતા પ્રત્યે જવાબદાર હોય છે, (3) તેનું વ્યક્તિત્વ રાજકીય હોય છે. સર જોશીયા સ્ટેમ્પના મતે ચાર સિદ્ધાંતોના અનુસરણને લીધે રાજ્યવહીવટ ખાનગી વહીવટથી ભિન્ન છે : (1) એકરૂપતાનો સિદ્ધાંત, (2) બાહ્ય નાણાકીય નિયંત્રણનો સિદ્ધાંત, (3) પ્રધાનોની જવાબદારીનો સિદ્ધાંત, (4) સીમાન્ત લાભનો સિદ્ધાંત.

બંને વહીવટ વચ્ચેના તફાવતને નીચે પ્રમાણે વિગતે જોઈશું :

(1) મૂળભૂત ધ્યેયની દૃષ્ટિએ : વહીવટીશાસ્ત્રી નીગ્રોના મતે "લોકો માટે કરવામાં આવતી સેવા વહીવટનું વાસ્તવિક હૃદય છે." આમ, રાજ્યવહીવટનો મૂળભૂત હેતુ લોકોની સેવા અથવા કલ્યાણ છે. તેથી રાજ્યવહીવટના નીતિઘડતર સમયે અને નીતિના અમલ દરમિયાન રાજ્યવહીવટની પ્રવૃત્તિઓના સંચાલન પાછળ નફાનો હેતુ હોતો નથી. એટલું જ નહીં, કેટલીક વાર ખોટ સહન કરવી પડતી હોય તોપણ રાજ્યવહીવટ લોકોની સેવાને પ્રાથમિકતા આપીને તે પ્રવૃત્તિ ચાલુ રાખે છે. દા.ત., ગુજરાત સરકારની બસસેવા અને ભારત સરકારની રેલવેસેવા.

જ્યારે ખાનગી વહીવટનું પ્રાથમિક ધ્યેય નફો પ્રાપ્ત કરવાનું હોય છે. ખાનગી વહીવટ પોતાના એકમોની સ્થાપના અને તેનું સંચાલન નફાના મૂળ ઉદ્દેશને ધ્યાનમાં રાખીને જ કરે છે.

(2) સંગઠનની દૃષ્ટિએ : સંગઠનની આવશ્યકતા બંને પ્રકારના વહીવટમાં જણાતી હોવા છતાં ખાનગી વહીવટની તુલનાએ રાજ્યવહીવટનું સંગઠન નિયમની ચુસ્તતાના માળખામાં ગોઠવાયેલું હોય છે. રાજ્યવહીવટનું સંગઠન અમલદારશાહી (બ્યૂરોક્રસી)ના સિદ્ધાંતને આધારે, જ્યારે ખાનગી વહીવટનું સંગઠન વ્યાવસાયિકતાને આધારે ગોઠવાયેલું હોય છે.

(3) કાર્યના સ્વરૂપની દૃષ્ટિએ : રાજ્યવહીવટની સેવાઓનો વ્યાપ સામાન્ય રીતે ખૂબ જ મોટો હોય છે. તેના કાર્યક્ષેત્રમાંથી ભાગ્યે જ કોઈ વ્યક્તિ બાકાત રહેલી હોય છે. દા.ત., ભારતમાં ટપાલ વિભાગની સેવાઓ ભારતનાં પ્રત્યેક ગામડાં અને શહેરોમાં વિસ્તરેલી છે. એટલું જ નહિ વિદેશોમાં પણ ભારતનો ટપાલ વિભાગ ટપાલ મોકલે છે અને લાવે છે.

જ્યારે ખાનગી વહીવટ સેવાનો વ્યાપ ખૂબ જ મર્યાદિત સ્વરૂપનો હોય છે. દા.ત. આંગડિયા કે કુરિયર સર્વિસ દ્વારા ટપાલ અને નાણાં પહોંચાડાય છે પરંતુ આ સેવા ખૂબ જ મર્યાદિત શહેરો પૂરતી હોય છે.

(4) જવાબદારીની દૃષ્ટિએ :

રાજ્યવહીવટ જવાબદારીની દૃષ્ટિએ લોકોને જવાબદાર હોય છે. પોલ એપલીબીના શબ્દોમાં જોઈએ તો "સરકારી વહીવટ અન્ય તમામ વહીવટી કાર્યોથી પોતાના સાર્વજનિક સ્વરૂપને લીધે ભિન્ન હોય છે. એની કાર્યશૈલી ભિન્ન છે, જેમાં તે લોકસમીક્ષા અને લોકમતને આધીન હોય છે." તેથી જ રાજ્યવહીવટમાં થતી નાની બેદરકારી કે ઉચાપત મોટું સ્વરૂપ ધારણ કરી શકે છે. આવી બાબતોને લોકો અદાલતમાં પડકારી શકે છે. વિરોધપક્ષો ધારાસભામાં પ્રશ્નો ઉઠાવી શકે છે. લોકો આંદોલન કરી શકે છે. તેથી લોકમત પોતાની વિરુદ્ધ જવાનો ડર રાજ્યવહીવટને રહે છે.

જ્યારે ખાનગી વહીવટ પ્રત્યક્ષ રીતે માલિકને જવાબદાર હોવાથી લોકોનો પ્રત્યક્ષ રીતે તેના ઉપર અંકુશ હોતો નથી.

(5) કાર્યક્ષમતાની દૃષ્ટિએ :

વહીવટશાસ્ત્રી હર્બટ સાયમને નોંધ્યું છે કે, "સામાન્ય વ્યક્તિઓની દૃષ્ટિએ સાર્વજનિક વહીવટ રાજનીતિથી પરિપૂર્ણ અમલદારશાહી અને લાલ પટ્ટીવાદી હોય છે, જ્યારે ખાનગી વહીવટ રાજનીતિ શૂન્ય અને ચુસ્તીથી કામ કરવાવાળો હોય છે." આમ, રાજ્યવહીવટની કામગીરી નિયમ પ્રમાણે ચાલતી હોવાથી અને તે અમલદારશાહીના માળખામાંથી પસાર થતી હોવાથી તેનું કામકાજ ધીમી ગતિએ ચાલે છે.

જ્યારે ખાનગી વહીવટમાં 'મારાપણા'ની લાગણી હોવાથી અને તેનામાં વ્યાવસાયિકતા વધુ હોવાથી કામકાજ ઝડપથી અને નિપુણતાથી થાય છે.

(6) સમાનતાપૂર્ણ વ્યવહારની દષ્ટિએ : રાજ્યવહીવટમાં સરકારી કર્મચારીઓએ નીતિનું પાલન કરવાનું હોય છે. આથી, કર્મચારીઓએ કોઈ પણ જાતના ભેદભાવ વિના લોકોને સમાનપણે સેવા આપવાની હોય છે.

જ્યારે ખાનગી વહીવટમાં માલિક ધંધાનું હિત જોઈને લોકો સાથેના વર્તનમાં અસમાનતા દાખવી શકે છે.

(7) નાણાકીય અંકુશની દષ્ટિએ : રાજ્યવહીવટની પ્રવૃત્તિઓમાં થતો ખર્ચ ધારાસભાના નાણાં-વિનિયોગ અધિનિયમ પ્રમાણે થતો હોય છે. તેથી રાજ્યવહીવટમાં નાણાંનો દુર્વ્યય કે ભ્રષ્ટાચાર જણાય તો તેની સામે ધારાસભામાં અને આમ જનતામાં ભારે વિરોધ થઈ શકે છે.

જ્યારે ખાનગી એકમમાં નાણાકીય નિયંત્રણ સ્થિતિસ્થાપક હોય છે. તેમાં ખર્ચ કરનાર અને આવક મેળવનાર એકમ એક જ હોય છે.

(8) ઇજારાશાહી - હરીફાઈની દષ્ટિએ : રાજ્યવહીવટ દ્વારા અપાતી કેટલીક સેવાઓને હરીફાઈનો સામનો કરવો પડતો નથી. આ બાબતોમાં રાજ્યવહીવટ ઇજારો ભોગવે છે એમ કહી શકાય. દા.ત., ભારતીય રેલવે.

જ્યારે ખાનગી વહીવટે હંમેશાં હરીફાઈનો સામનો કરવો પડે છે. હવે નવી આર્થિકનીતિને લીધે વૈશ્વિકીકરણની અસર નીચે ખાનગી ક્ષેત્રે હરીફાઈની તીવ્રતા વધશે.

(9) સેવાની અગત્યતાની દષ્ટિએ : રાજ્યવહીવટ દ્વારા અપાતી કેટલીક સેવાઓ કાયમી અગત્યતા ધરાવતી હોય છે. આ સેવાઓ એકાદ દિવસ કે કેટલાક કલાકો માટે પણ બંધ થાય તો લોકોને પારાવાર મુશ્કેલીઓનો સામનો કરવો પડે છે. દા.ત, શાંતિ અને સલામતી, ફાયરબ્રિગેટ, વીજળી, પાણી, આરોગ્ય, રેલવે. તેથી આવી સેવાઓમાં હડતાળ પડે તો તેની સામે આવશ્યક સેવાધારો સરકાર લાગુ પાડી શકે છે.

ખાનગી વહીવટની સેવાઓ પણ અગત્યની હોવા છતાં તે અનિવાર્યતા ઓછી ધરાવે છે. દા.ત., વાહવનવ્યવહારમાં રિક્ષા, ટૅક્ષી, લક્ઝરી બસ.

આમ, રાજ્યવહીવટ અને ખાનગી વહીવટ વચ્ચે સામ્યતા કરતાં તફાવતના મુદ્દા વધુ છે. ડૉ. એમ. પી. શર્માના મતે, "રાજ્યવહીવટ અને ખાનગી વહીવટ એ વહીવટરૂપી સિક્કાની બે બાજુઓ છે, પરંતુ તેમને પોતાની આગવી મહત્તા અને ટૅક્નિકો છે. જે તેમને વિશિષ્ટ સ્વરૂપ બક્ષે છે."

રાજ્યવહીવટનો એક વિજ્ઞાન તરીકે ઉદ્ભવ-વિકાસ :

રાજ્યવહીવટ એક વ્યાવહારિક જ્ઞાન છે. તેની આ વિશેષતાને લીધે તેણે આંતરવિદ્યાકીય સ્વરૂપ ધારણ કર્યું છે. સામાજિક વિજ્ઞાનોમાં તે નવું છે. તેનો ઉદ્ભવ થયે એક સદી જેટલો સમય થયો છે. અમેરિકાની પ્રિન્સટન યુનિવર્સિટીમાં

રાજ્યશાસ્ત્રના પ્રાધ્યાપક રહી ચૂકેલા રાષ્ટ્રપ્રમુખ વુડ્રો વિલ્સને પોતાની કામગીરી દરમ્યાન એક મહત્ત્વનું સત્ય તારવ્યું. તેમણે અનુભવેલું કે રાજ્યશાસ્ત્ર સરકારની કેટલીક પ્રક્રિયાઓનો અભ્યાસ કરતું નથી અથવા કરી શકતું નથી. આ પ્રક્રિયાઓના અભ્યાસ માટે એક અલગ શાસ્ત્રના અભ્યાસ ઉપર ભાર મૂકતો મહત્ત્વનો લેખ ‘વહીવટનો અભ્યાસ’ 1887માં તેમણે લખ્યો. આમ, રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રનો એક શાસ્ત્ર તરીકે જન્મ થયો.

પ્રથમ તબક્કો (1887થી 1926) : પ્રથમ તબક્કામાં રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રનો વિકાસ રાજ્યશાસ્ત્રની એક શાખા તરીકે વિશેષ રહ્યો. ઈ.સ. 1900 માં એફ. જે. ગુડનાઉએ પોતાના પુસ્તક ‘રાજકારણ અને વહીવટ’માં જણાવ્યું કે ‘રાજકારણ એ રાજ્યની ઇચ્છાનો પ્રતિભાવ છે અને વહીવટ આ ઇચ્છાનો અમલ છે.’ તેમણે એમ પણ કહ્યું કે કાર્યક્ષમ અને પ્રગતિશીલ સરકાર માટે વહીવટ ઉપર રાજકારણનો અંકુશ હોવો જોઈએ. આ સમયે અમેરિકન સરકારમાં સુધારણાનું આંદોલન ચાલતું હતું. તેથી અમેરિકામાં રાજ્યવહીવટના અભ્યાસ ઉપર વિશેષ ધ્યાન અપાવા માંડ્યું. અમેરિકાની ઘણી યુનિવર્સિટીઓમાં રાજ્યવહીવટનો એક શાસ્ત્ર તરીકે અભ્યાસ શરૂ થયો. 1926માં એલ. ડી. વ્હાઇટે ‘રાજ્યવહીવટના અભ્યાસની ભૂમિકા’ નામે રાજ્યવહીવટશાસ્ત્ર ઉપર પ્રથમ મહત્ત્વનું પુસ્તક લખ્યું. પોતાના આ પુસ્તકમાં તેમણે રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રને રાજ્યશાસ્ત્રથી સ્વતંત્ર બનાવવાનો પ્રયત્ન કર્યો. તેમણે જણાવ્યું કે, રાજ્યવહીવટનું ધ્યેય કાર્ય કરતાં રાજ્યની પ્રવૃત્તિઓનું પૂર્ણ રીતે સંચાલન કરવાનું છે. આમ, રાજ્યવહીવટના વિકાસના પ્રારંભિક તબક્કાના અંત ભાગમાં રાજ્યવહીવટને રાજ્યશાસ્ત્રથી સ્વતંત્ર બનાવવા પ્રયત્ન શરૂ થયો.

બીજો તબક્કો (1927થી 1937) : આ સમયમાં રાજ્યવહીવટ એક સ્વતંત્ર વિજ્ઞાન તરફ આગેકૂચ કરી શકે તે માટે રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રીઓએ કેટલાક સિદ્ધાંતો આપવા પ્રયત્ન કર્યો. આ બાબતમાં ડબલ્યુ એફ. વિલોબીના ‘રાજ્યવહીવટના સિદ્ધાંત’ એ પુસ્તકે મહત્ત્વનું પ્રદાન કર્યું. તેમણે એવા સિદ્ધાંતો વિકસાવવા પ્રયત્ન કર્યા જેનાથી રાજ્યવહીવટની કામગીરીમાં સુધારણા થઈ શકે. વિલોબીએ શરૂ કરેલા આ કાર્યને મેરી પાર્કર, ફોલેટ, હેન્રી ફેયોલ, જેમ્સ મુની રેલે તથા લ્યૂથર ગુલિક અને ઉર્વિકે આગળ ધપાવ્યું એમ કહી શકાય. તેમણે વહીવટી સમસ્યાઓનો વૈજ્ઞાનિક ઢબે અભ્યાસ શરૂ કર્યો. 1937માં લ્યૂથર ગુલિક અને ઉર્વિકે ‘વહીવટી વિજ્ઞાન ઉપર નિબંધ’ નામનું અગત્યનું પુસ્તક લખ્યું. આ સર્વ ચિંતકોએ આ સમયમાં એ બાબત ઉપર ભાર આપ્યો કે, વહીવટના કેટલાક સિદ્ધાંતો છે. લ્યૂથર ગુલિકે ‘પોસ્ડકૉર્બ’નો ખ્યાલ અને મૅક્સ વેબરે ‘અમલદારશાહીનો આદર્શ પ્રકાર’ એ ખ્યાલ આપી રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રને મહત્ત્વની ભેટ આપી.

ત્રીજો તબક્કો (1938થી 1947) : આ સમય દરમ્યાન રાજ્યવહીવટના

સિદ્ધાંતોને પડકારવાનું શરૂ થયું. રાજ્યવહીવટને એક શાસ્ત્ર તરીકે વિકસાવવા બીજા તબક્કામાં જે સિદ્ધાંતોનું ઘડતર શરૂ થયેલું તેની મર્યાદાઓ અભ્યાસુઓને સમય જતાં જણાવા માંડી. 1938માં ચેસ્ટર બર્નાર્ડે 'કારોબારીનાં કાર્યો' પુસ્તક લખ્યું. આ પુસ્તકમાં રાજ્યવહીવટના સૈદ્ધાંતિક નહીં પરંતુ વ્યાવહારિક પાસાં ઉપર ભાર મુકાયો. એફ. એમ. માર્ક્સના 'રાજ્યવહીવટનાં મૂળતત્ત્વો' પુસ્તકમાં સ્પષ્ટપણે જણાવ્યું કે જેને 'મૂલ્યરહિત વહીવટ' તરીકે ઓળખવામાં આવે છે તે 'મૂલ્ય આધારિત રાજકારણ' છે. 1946માં પ્રો. હર્બટ સાયમને પોતાના એક લેખમાં વહીવટી સિદ્ધાંતોને 'વહીવટી કહેવાતો' તરીકે ઓળખાવી. એક વર્ષ પછી સાયમને પોતાના પુસ્તક 'વહીવટી વર્તન'માં જણાવ્યું કે વહીવટમાં સિદ્ધાંત જેવી કોઈ બાબત હોતી નથી. 1947માં રોબર્ટ એ. દહેલે 'રાજ્યવહીવટનું વિજ્ઞાન-3 : સમસ્યાઓ' એ લેખમાં જણાવ્યું કે મૂલ્યોની વ્યક્તિગત ભિન્નતા અને સામાજિક-સાંસ્કૃતિક વૈવિધ્યને લીધે રાજ્યવહીવટને વિજ્ઞાન તરીકે વિકસાવવામાં સમસ્યા ઊભી થાય છે. 1948માં ડિવાઇડ વાલ્ડોએ "વહીવટી રાજ્ય' : અમેરિકન રાજ્યવહીવટનાં રાજકીય સિદ્ધાંતનો અભ્યાસ' એ પુસ્તકમાં રાજ્યવહીવટનાં સૈદ્ધાંતિક પાસાંનો વિરોધ કરતાં જણાવ્યું કે રાજ્યવહીવટ એ લોકશાહી અને મૂલ્ય આધારિત પ્રથાનો એક ભાગ છે. ચેસ્ટર બર્નાર્ડે સંગઠનીય કાર્યોત્સાહની વાત કરી અને હર્બટ સ્પેન્સરે હકીકતોમાં 'આંતરમૂલ્યો' કેવી રીતે સંકળાયેલાં છે તે જણાવતાં કહ્યું કે વહીવટી પ્રક્રિયામાં મૂલ્ય નિર્ધારણને અવગણી શકાય નહીં. આમ આ વર્તનવાદી તબક્કામાં રાજ્યવહીવટની શાખા બનવા તરફ ફરીથી પાછું ફર્યું. રાજ્યવહીવટના અભ્યાસ સામે સમસ્યાઓ અને પડકારો ઉદ્ભવ્યા.

ચોથો તબક્કો (1956થી 1970) : આ તબક્કો રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રની સ્વતંત્ર ઓળખની કટોકટીનો રહ્યો. આ શાસ્ત્રને રાજ્યશાસ્ત્રનો ભાગ ગણવો કે તેને અલગ ઓળખ આપવી તે માટે અભ્યાસુઓમાં મતભેદ ઊભા થયા. કેટલાક વહીવટીશાસ્ત્રીઓ એ બાબતનો એકરાર કરવા તરફ વળ્યા કે રાજ્યશાસ્ત્ર વર્તનવાદી અભ્યાસો તરફ વળ્યું છે. આમ છતાં નિર્ણયઘડતર જેવી બાબતો જે રાજ્યવહીવટના અભ્યાસક્ષેત્રની છે તેને રાજ્યશાસ્ત્ર ન્યાય આપી શકે તેમ નથી તેથી રાજ્યવહીવટના અભ્યાસુઓએ સંગઠનના સંસ્થાત્મક પાસાંને બદલે વર્તનવાદી પાસાં ઉપર ભાર મૂક્યો, અને તે માટેની ટૅક્નિકો શોધવા પ્રયત્ન કર્યો. 1956માં 'ઍડ્મિનિસ્ટ્રેટિવ સાયન્સ ક્વાર્ટરલી' શરૂ થયું. 1967માં પ્રો. હેન્રીનો વહીવટી સેવાઓ અંગેનો અહેવાલ અને મિન્નોબ્રોક સંમેલન પછી નવીન રાજ્યવહીવટની ચળવળ-વિચારણા શરૂ થઈ જેની આપણે આગળ વિચારણા કરીશું.

પાંચમો તબક્કો 1971થી : પ્રથમ ચાર તબક્કા દરમ્યાન રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રની મથામણ અને પડકારો ઉકેલવા માટેના પ્રયત્નોમાંથી એક સ્વતંત્ર શાસ્ત્ર તરીકેની ઓળખ તે મેળવી શક્યું છે. આજે રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રનો અભ્યાસ રાજ્યશાસ્ત્ર ઉપરાંત

સમાજશાસ્ત્ર, અર્થશાસ્ત્ર, કાયદાશાસ્ત્ર, માનવનૃવંશશાસ્ત્ર અને મનોવિજ્ઞાન સાથે આંતર વિદ્યાકીય બન્યો છે. એટલું જ નહીં, રાજ્યવહીવટનો સ્વતંત્ર શાસ્ત્ર તરીકે એટલો વિકાસ થઈ રહ્યો છે કે તેમાંથી પણ વિકાસ વહીવટ, તુલનાત્મક વહીવટ જેવી વિશિષ્ટ શાખાઓ વિકસી રહી છે. આજે વૈશ્વિકીકરણ, ઉદારીકરણ અને ખાનગીકરણના નૂતન પ્રવાહો રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રના અભ્યાસ માટે મહત્ત્વના બન્યા છે.

નવીન રાજકીય વહીવટશાસ્ત્ર :

આપણે આગળ જોયું તે પ્રમાણે રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રના વિકાસનો ત્રીજો તબક્કો અતિ મહત્ત્વનો હતો. અમેરિકાને વિયેતનામ યુદ્ધ પછી દેશની અંદર અને વિશ્વમાં ઊભી થયેલી સમસ્યાઓનો સામનો કેવી રીતે કરવો તે વહીવટીતંત્ર માટે અગત્યનો મુદ્દો હતો. આ પરિસ્થિતિમાં અમેરિકન વહીવટીશાસ્ત્રીએ ચિંતન કર્યું તે રાજ્યવહીવટ માટે દુરોગામી પરિવર્તન લાવનારું હતું. આ ચિંતનને પરિણામે રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રને નવા વિચારો, ખ્યાલો, પ્રયુક્તિઓ અને દિશા મળ્યાં. હવે નવીન રાજ્યવહીવટ અને નવીન રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રની દિશામાં લઈ જનાર બાબતોનો વિચાર આપણે કરીશું.

(1) સાર્વજનિક સેવાઓ સંબંધી ઉચ્ચ શિક્ષણ ઉપર પ્રો. જહૉન સી. હનીનો અહેવાલ 1967 : સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકાની રાજ્યવહીવટ સંબંધી એક સંસ્થાના આગ્રહથી પ્રો. જહૉન સી. હનીએ અમેરિકાની યુનિવર્સિટીઓમાં રાજ્યવહીવટની સ્વતંત્ર વિષય તરીકે કેવી સ્થિતિ છે, તેનો અભ્યાસ કરેલો. 1967માં પોતાના અભ્યાસને અંતે અહેવાલમાં પ્રો. હનીએ રાજ્યવહીવટની વાસ્તવિક સ્થિતિ દર્શાવી, તેના ક્ષેત્રને વ્યાપક બનાવવા ઉપર ભાર મૂક્યો. આ વિષય તરફ વધુ વિદ્યાર્થીઓ આકર્ષાય તે માટે જરૂરી પુસ્તકોના લેખન અને વિદ્યાર્થીઓને સ્કૉલરશિપ માટે ભલામણ કરી. આ ઉપરાંત વિશ્વ વિદ્યાલયોના અભ્યાસક્રમની સમયાંતરે સમીક્ષા થવી જોઈએ જેથી તેમાં સિવિલ સેવા સંબંધી તાલીમ અને શિક્ષણની દૃષ્ટિએ નવા વિકાસને પ્રોત્સાહન મળે. પ્રો. હનીના રાજ્યવહીવટ સંબંધી વિસ્તૃત અહેવાલે રાજ્યવહીવટના નવોદય અને વિકાસ માટે ભૂમિકા તૈયાર કરી, એમ કહેવું યોગ્ય ગણાશે.

(2) અમેરિકન રાજ્યશાસ્ત્ર પરિષદ અને સમાજશાસ્ત્ર પરિષદનું ડિસેમ્બર, 1967નું સંયુક્ત સંમેલન : ફિલાડેલ્ફિયા ખાતે મળેલા આ સંમેલનના અધ્યક્ષ હતા પ્રો. જેમ્સ વી. ચાર્લ્સવર્થ. આ સંમેલનમાં ચિંતનના જે વિષયો હતા તેમાં એક અગત્યનો વિષય રાજ્યવહીવટના સિદ્ધાંત અને વ્યવહાર, તેનું ક્ષેત્ર, ઉદ્દેશ અને અભ્યાસ પદ્ધતિ હતો. વિસ્તૃત ચર્ચાને અંતે અભ્યાસુઓ જે તારણ ઉપર આવ્યા તેમાં રાજ્યવહીવટ અને વાણિજ્યવહીવટ વચ્ચે સ્પષ્ટ અંતર છે તે બાબતનો સ્વીકાર થયો. બીજું, રાજ્યવહીવટના કેટલાંક માધ્યમો વડે નીતિનિર્માણનું કાર્ય શક્ય બને છે તેથી રાજ્યવહીવટ અને નીતિનિર્માણને અલગ કરી શકાય નહીં તે બાબતનો સ્વીકાર થયો. વિકાસશીલ દેશોના પ્રશ્નોના અભ્યાસમાં રાજ્યવહીવટના અભ્યાસમાં મર્યાદાઓ

જણાય છે તે બાબતનો સ્વીકાર થયો. સંમેલનમાં એ બાબત માટે પણ સર્વસંમતિ હતી કે રાજ્યવહીવટનાં વ્યાખ્યા અને કાર્યક્ષેત્ર નક્કી કરવામાં મુશ્કેલી છે. રાજ્યવહીવટના અભ્યાસના સંદર્ભે અન્ય સામાજિક વિજ્ઞાનોના ખ્યાલો અને અભિગમોના સ્વીકાર માટેના સૂચનો થયાં. આમ, આ સંમેલને નવીન રાજ્યવહીવટને નવી દિશા આપી.

(3) મિન્નોબ્રુક સંમેલન : 1968ના સંમેલનને યુવાનોના સંમેલન તરીકે પણ ઓળખવામાં આવે છે, કારણ કે આ સંમેલનમાં યુવાન અભ્યાસુઓની સંખ્યા વિશેષ હતી. આ સંમેલનમાં થયેલી ચર્ચાવિચારણાને સંદર્ભે પ્રો. મેથ્યુ કેનન નોંધે છે કે નવીન રાજ્યવહીવટ સામાજિક સમસ્યાઓ પ્રત્યે અત્યંત સંવેદનશીલ છે. તેનાં મુખ્ય તત્ત્વો છે : સંદર્ભ કાર્યોત્સાહ, સદ્‌વર્તન અને નૈતિક મૂલ્યોનો આગ્રહ. નવીન રાજ્યવહીવટના સમર્થકો સામાજિક સમસ્યાઓ પ્રત્યે મૂલ્યનિરપેક્ષ રહેવાને બદલે સામાજિક ન્યાય માટે વિધેયાત્મક વલણનો આગ્રહ રાખનારા છે. આ સંમેલને નવીન રાજ્યવહીવટ માટે પરિવર્તનને ઝડપી બનાવવા બળ પૂરું પાડ્યું.

(4) ફ્રેંક મેરીની અને ડિવાઇટ વાલ્ડોના ગ્રંથો : રાજ્યવહીવટ માટે સીમાચિહ્નરૂપ ગ્રંથોમાં ફ્રેંક મેરીનોના 'નવીન રાજ્યવહીવટની દિશામાં - મિન્નો બ્રુક પરિપ્રેક્ષ્યમાં' અને પ્રો. ડિવાઇટ વાલ્ડો દ્વારા સંપાદિત 'ઊથલપાથલના સમયમાં રાજ્યવહીવટ'. આ બંને ગ્રંથોએ મિન્નોબ્રુક સંમેલનના વિચારોનો તથા તારણોનો વ્યાપક પ્રચાર કર્યો. મેરીનીનો આ ગ્રંથ નવીન રાજ્યવહીવટ ઉપર લખાયેલો પ્રથમ ગ્રંથ હતો. વાલ્ડોના ગ્રંથમાં 1968ના રાજ્યશાસ્ત્ર સંમેલનમાં રજૂ થયેલાં લેખોનો સમાવેશ કરાયો છે. આ બંને ગ્રંથોએ મિન્નોબ્રુક સંમેલનના બિનમાર્ક્સવાદી એવા માનવવાદ અને ઉદારવાદી સંદર્ભ સાથે સામાજિક-સમતા અને લોકશાહી મૂલ્યોનું સમર્થન કર્યું. તેમણે નિર્ણય ઘડતર અને નિર્ણયના અમલમાં સંબંધિત સમૂહોની ભાગીદારીની વાત કરી. તેણે નીતિઘડતરમાં વહીવટકારોની ભાગીદારીની વાત સ્વીકારી. ડિવાઇટ વાલ્ડોએ સ્પષ્ટ કર્યું કે નવીન રાજ્યવહીવટ ગ્રાહક (નાગરિક) અભિમુખી અમલદારશાહી, પ્રતિનિધિ અમલદારશાહી અને લોકોની ભાગીદારીનો સ્વીકાર કરે છે. તે માનવીય સંબંધો, વહીવટીતંત્રના રચનાત્મક અભિગમ અને સમાજિક પરિવર્તન ઉપર ભાર મૂકે છે.

વહીવટશાસ્ત્રી જ્યૉર્જ ફ્રેડરિક શૉએ પોતાના પુસ્તક 'નવીન રાજ્યવહીવટ'માં નવીન રાજ્યવહીવટ ઉપર વિશેષ પ્રકાશ નાંખતા તેનાં કેટલાંક તત્ત્વો નીચે પ્રમાણે ગણાવ્યાં છે :

(1) પરિવર્તન અને વહીવટી જવાબદારી :

વિશ્વનાં રાજ્યોનું રાજકીય, આર્થિક અને ટેક્નોલૉજિકલ વાતાવરણ ઝડપથી બદલાઈ રહ્યું છે, તેથી રાજ્યવહીવટે પણ જે તે પ્રશ્ન અંગે નિર્ણય લેતી વખતે આ પલટાતા વાતાવરણને ધ્યાનમાં લેવું પડશે. આ સમયે સંગઠન અને નીતિના અમલીકરણ બાબતે વહીવટીતંત્રને જવાબદારીપૂર્વક વર્તવું પડશે.

(2) બુદ્ધિગમ્યતા કે રેશનાલિટી :

રાજ્યવહીવટમાં નિર્ણયઘડતર અને અમલીકરણમાં બુદ્ધિયુક્ત કે તાર્કિકતા દાખવવી પડશે. તેમાં લોકો દખલ કરી શકે નહીં. આમ છતાં વહીવટકારોએ લોકોને શું જોઈએ છે અને કોના દ્વારા, તેના માટે લોકસંપર્ક રાખવો જોઈએ.

(3) સંચાલન અને કામદારો વચ્ચેના સંબંધો :

સંગઠનમાં માનવવાદી તત્ત્વને આધારે સંચાલન થાય. જો આમ થાય તો કાર્યોત્સાહ જળવાય અને કાર્યક્ષમતા વધે તે સાથે લોકોને સંતોષ પણ મળી શકે.

(4) સંગઠન :

નવું રાજ્યવહીવટશાસ્ત્ર માને છે કે સંગઠનની રચના વિકેન્દ્રીકરણના સિદ્ધાંતને આધારે થવી જોઈએ. તે જડ સૈદ્ધાંતિક માળખાને બદલે ગતિશીલ બનવું જોઈએ. તે સ્થિતિસ્થાપક કોટીક્રમવાળું, કાર્યક્રમલક્ષી અને લોકસંબંધી હોય છે.

(5) વિષય તરીકે રાજ્ય વહીવટ :

રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રનો અભ્યાસ હજુ વિકાસના તબક્કામાં છે. તેના વિકાસમાં વિવિધ અભિગમો, ખ્યાલો અને પ્રયુક્તિઓ ઉપયોગમાં લેવાઈ રહી છે.

આ નવીન રાજ્ય વહીવટશાસ્ત્રનાં તત્ત્વો વિશે હજુ રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રના અભ્યાસુઓ અને વહીવટકારોમાં એકમત નથી. નવીન રાજ્યવહીવટશાસ્ત્ર અંગેની સમગ્ર ચર્ચાને વહીવટીશાસ્ત્રી જે હોબ્સના શબ્દોમાં જણાવીએ તો, "મતપેટીઓથી પર લોકતંત્ર એ નવીન રાજ્યવહીવટનું ધ્યેય છે."

નવી અર્થનીતિને પગલે હવે રાજ્યવહીવટ નવીન-રાજ્યસંચાલન-નવીન જાહેર સંચાલન (NPM) બની રહ્યું છે. જેની ચર્ચા આપણે છેલ્લા પ્રકરણમાં કરીશું.

પ્રકરણ - 2

સંગઠનના અભિગમો અને સિદ્ધાંતો

(વૈજ્ઞાનિક સંચાલન, અમલદારશાહીવાદ, યાંત્રિકવાદ, માનવીય સંબંધ સિદ્ધાંત, વર્તણૂક અભિગમ, સંગઠનમાં અસરકારકતા, વ્યવસ્થા અભિગમ, સંગઠનના સિદ્ધાંતો, સોપાનિક તંત્રરચના, આદેશની એકતા, સત્તાવિકાર અને જવાબદારી, સંકલન, અંકુશ વિસ્તાર સત્તાનું પ્રતિનિધાન, નિરીક્ષણ, કેન્દ્રીકરણ અને વિકેન્દ્રીકરણ.)

"પરિવર્તનરહિત કોઈ પણ સંગઠન મૃત્યુશય્યા પર છે."

- ઇ. એ. ગ્લેડન

મનુષ્ય સામાજિક પ્રાણી છે તેથી મનુષ્યને સંગઠનમાં રહેવું ગમે છે. મનુષ્ય-સમાજના કલ્યાણની પ્રવૃત્તિઓ કરતા રાજયવહીવટ માટે સંગઠનનું મહત્ત્વ પ્રાચીન સમયથી છે. સંગઠનની રચના અને કાર્યો ઉપર પ્રાચીન સમયથી જ ચિંતકોએ વિચારણા કરેલી છે. પલટાતા સમાજની સાથે રાજયવહીવટની પ્રવૃત્તિઓ હાથ ધરતા સંગઠનની રચના અને કાર્યોમાં પણ પરિવર્તન આવે તે સ્વાભાવિક છે. આ બાબતને સમજવા માટે આપણે પ્રથમ સંગઠનના અભિગમો ઉપર વિચારણા કરીશું. અત્રે એ નોંધવું જરૂરી બનશે કે જુદા જુદા વહીવટીશાસ્ત્રીઓએ સંગઠનની રચના અને કાર્યોનાં જુદાં જુદાં પાસાં ઉપર ભાર આપી તેને સમજાવવા પ્રયત્ન કર્યો છે. તેમાંથી સંગઠનના જુદા જુદા વાદો અથવા અભિગમોનો ઉદ્ભવ થયો છે.

(1) વૈજ્ઞાનિક સંચાલન :

વૈજ્ઞાનિક સંચાલન એ પરંપરાગત સંચાલનનું વિરોધી ચિંતન છે. તે શ્રમિકો પાસેથી કામ લેવા માટે વૈજ્ઞાનિકો પ્રયુક્તિઓના ઉપયોગની વાત કરનારું ચિંતન છે. તેણે ઔદ્યોગિક જગતની સમસ્યાઓ માટે દીર્ઘજીવી અને સર્વગ્રાહી અભિગમ વિકસાવવા પ્રયત્ન કર્યો. સંચાલનના આ નવા અભિગમનો પાયો નાંખનાર હેન્રી આર. ટોવન અને હેન્રી મેટાફે હતા. હેન્રી ટોવને ઈ.સ. 1886માં 'અમેરિકન સોસાયટી ઑફ મિકેનિકલ ઍન્જિનિયર'માં વૈજ્ઞાનિક સંચાલનનું તત્ત્વજ્ઞાન સમજાવતો નિબંધ રજૂ કર્યો હતો. લૂઈ બ્રેન્ડીસે પણ વૈજ્ઞાનિક સંચાલન અંગે વિચારણા શરૂ કરેલી. વૈજ્ઞાનિક સંચાલનના આ વિચારોથી પ્રભાવિત થનારા વહીવટકારોમાં ફ્રેડરિક વિન્સલો ટેઇલર મુખ્ય હતા. ઈ.સ. 1886 પછી ટેઇલરે પોતાનું સંપૂર્ણ ધ્યાન

'વૈજ્ઞાનિક સંચાલન'ના સંશોધન પાછળ આપ્યું. તેમણે આ ક્ષેત્રે જે મોટું પ્રદાન કર્યું તેને લીધે વૈજ્ઞાનિક સંચાલન સાથે તેમનું નામ વિશેષ સંકળાયેલું જણાય છે.

ટેઈલરે સંચાલનના ક્ષેત્રે પોતાનાં સંશોધનોને આધારે જણાવ્યું કે સંચાલન, આયોજન, સંગઠન અને નિયંત્રણ અંગેનાં તત્ત્વોમાં પરિવર્તન આણી નવો અભિગમ અપનાવવો પડશે. ટેઈલરે શ્રમિકોની કામ કરવાની ગતિ અને સમયના અભ્યાસો દ્વારા શ્રમિકોની કાર્યશક્તિ માપવા વૈજ્ઞાનિક ઢબે પ્રયત્ન કર્યો. તેમણે યોગ્ય કામ માટે યોગ્ય વ્યક્તિની પસંદગીની વૈજ્ઞાનિક પદ્ધતિ દ્વારા શ્રમિકોની લાયકાત તથા શીખવાની તત્પરતાને ચકાસવાની રીતો વિકસાવી. તેમણે શ્રમિકોની કામગીરી ઉપર અસરકારક નિરીક્ષણ કેવી રીતે થાય તે બતાવ્યું. આમ, તેમણે પ્રભાવશાળી કાર્મિક સંચાલનનો પાયો નાંખ્યો.

(1) વૈજ્ઞાનિક સંચાલનનો ખ્યાલ : વૈજ્ઞાનિક સંચાલન એ સંગઠન સંબંધી પ્રથમ વ્યવસ્થિત વિચારસરણી છે. આ વૈજ્ઞાનિક સંચાલન માલિક, કામદાર અને ગ્રાહકનાં હિતો વચ્ચે કોઈ સંઘર્ષને સ્વીકારતું નથી, એમ ટેઇલર માને છે. તેમના મતે ઉચ્ચ ઉત્પાદકતા સંચાલકને વધુ નફો, શ્રમિકોને વધુ વેતન અને ગ્રાહકોને નિમ્ન દરે વસ્તુઓ અપાવે છે.

ટેઇલરે પોતાના વૈજ્ઞાનિક સંચાલનના ખ્યાલને વધુ સ્પષ્ટ કરતાં જણાવ્યું કે સંચાલકે શ્રમિકોનાં ધોરણો નક્કી કરીને, આયોજન કરીને, સંગઠન સાધીને, નિયંત્રણ જાળવીને તથા શ્રમિક કર્મચારીઓને પ્રોત્સાહનો આપીને પોતાની જવાબદારી નિભાવવી જોઈએ. ટેઇલરે આગળ કહ્યું કે, (1) વૈજ્ઞાનિક વિચારસરણીનો વિકાસ, (2) કામદારોની વૈજ્ઞાનિક ઢબે પસંદગી, (3) કામદારોની વૈજ્ઞાનિક ઢબે તાલીમ અને વિકાસ અને (4) શ્રમિકો અને સંચાલકો વચ્ચે ગાઢ અને મિત્રાચારીભર્યો નજીકનો અને હેતપૂર્વકનો સંબંધ મહત્ત્વની બાબત છે. તેમણે પ્રત્યેક શ્રમિક એક સમયે એક જ અધિકારીના નિરીક્ષણ-માર્ગદર્શન અને નિયંત્રણ નીચે કામ કરે તેને બદલે તેમણે કાર્યાત્મક નિરીક્ષણની વાત કરી.

ટેઇલરના આ વૈજ્ઞાનિક સંચાલનના અભિગમની અભ્યાસુઓએ ટીકા કરી છે. ટીકા એ છે કે આ વાદ કે અભિગમ શ્રમિકોને-કર્મચારીઓને યંત્ર જેવા ગણીને તેમાં સુધારા ઉપર ભાર મૂકે છે. તેમાં માનવીયતત્ત્વનો અભાવ છે. બીજી ટીકા એ છે કે તે કામદાર સંઘોને કમજોર બનાવે છે, કારણ કે તે સામૂહિક સોદાગીરીની અવગણના કરે છે. તે શ્રમિકો-કર્મચારીઓ માટે બધી જ બાબતો નક્કી કરે છે જે લોકશાહીની ભાવનાની વિરુદ્ધ છે.

આમ છતાં ટેઇલરના વૈજ્ઞાનિક સંચાલન અને શ્રમિક-કર્મચારીઓના પ્રશ્નોને સમજવાની, ઉકેલવાની તટસ્થ-વૈજ્ઞાનિક દૃષ્ટિ સૌ પ્રથમ ટેઇલરે આપેલી એમ કહી શકાય.

(2) અમલદારશાહીવાદ :

રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રમાં સંગઠનને સમજાવતા અભિગમમાં અમલદારશાહીનો ખ્યાલ અતિ અગત્યનું સ્થાન ધરાવે છે. અમલદારશાહી માટે અંગ્રેજીમાં વપરાતો બ્યૂરોક્રસી શબ્દ ફ્રેન્ચ ભાષામાં 'ડેસ્ક' થાય છે. તેથી 'ડેસ્ક સરકાર' એવો અમલદારશાહીનો અર્થ કરાયો. અમલદારશાહી શબ્દ બે અર્થમાં વપરાય છે. પ્રથમ સંચાલનના કાર્ય અને પદ્ધતિઓ તથા બીજો અર્થ અધિકારીઓનો સમૂહ એવો થાય છે. બ્યૂરોક્રસી શબ્દનો સૌ પ્રથમ ઉપયોગ 18મી સદીમાં ફ્રેન્ચ અર્થશાસ્ત્રી વિન્સેટ ડી ગાર્નેએ કર્યો હતો. તેણે નકારાત્મક અર્થમાં ઉપયોગ કરતાં કહેલું, "અમારા ફ્રાન્સમાં 'બ્યૂરોમેનિયા' નામનો રોગ ફેલાયો છે જેણે ફ્રાન્સમાં ત્રાસ સર્જ્યો છે." અમલદારશાહી ઉપર ચિંતન કરનારામાં બ્રિટિશ ચિંતક જે. એસ. મીલનું નામ પણ આગળ પડતું છે. ત્યારબાદ સમાજશાસ્ત્રી ગિટાનો મોસ્કા અને મીશેલે પણ અમલદારશાહી ઉપર ઊંડો અભ્યાસ કરેલો. ગિટાનો મોસ્કાએ 'બ્યૂરોક્રસી'નો વ્યવસ્થિત ઉપયોગ 'શાસકવર્ગ' તરીકે કર્યો.

અમલદારશાહી ઉપર સૌથી મોટું પ્રદાન જર્મન સમાજશાસ્ત્રી મૅક્સ વેબરનું ગણાય છે. મૅક્સ વેબરે અમલદારશાહીનો રજૂ કરેલો 'આદર્શ પ્રકાર' આજે પણ અમલદારશાહીનાં ઘણાં લક્ષણો ધરાવે છે. તેમના મતે અમલદારશાહી એ 'નિમાયેલા કર્મચારીઓનું વહીવટ માળખું છે. તેમનું માનવું હતું કે તેમનો અમલદારશાહીનો 'આદર્શ પ્રકાર' એ કાનૂની-તાર્કિક પ્રકારનો છે. તેથી તે પરંપરાગત કરિશ્મા આધારિત વહીવટી પ્રથાઓ કરતાં ઉચ્ચ છે. તેમણે 'આદર્શ પ્રકાર'ની અમલદારશાહીને સમજાવવા નીચે પ્રમાણે લક્ષણો આપેલાં :

(1) અવૈયક્તિક વ્યવસ્થા : મૅક્સ વેબરના મતે તેમનો 'આદર્શ પ્રકાર' વહીવટી રચનાની મહત્ત્વપૂર્ણ અવૈયક્તિક વ્યવસ્થા છે. અહીં સોપાનિક તંત્રરચનામાં ઉચ્ચ અધિકારી તેના નિમ્ન કર્મચારીને આદેશ આપે છે. બીજી બાજુ, નિમ્ન કર્મચારી આજ્ઞાધીનતા બતાવી આદેશનો અમલ કરે છે. તે બંનેમાં અવૈયક્તિકપણું હોય છે.

(2) નિયમ : સંગઠનની કામગીરીની પ્રક્રિયા અમલદારશાહી દ્વારા નિયમાનુસાર જ થવી જોઈએ. કામગીરીની પ્રક્રિયાને સોપાનિક તંત્રરચનાના પ્રત્યેક તબક્કામાંથી ચોક્કસ માર્ગે પસાર થવું પડે છે.

(3) અધિકારક્ષેત્ર : અહીં કામગીરી માટે અધિકારક્ષેત્ર ચોક્કસપણે નક્કી હોય છે. શ્રમવિભાજનને આધારે ફરજો તથા કાર્યો નક્કી થયેલાં હોય છે. કામગીરી માટે અધિકારીને ચોક્કસ સત્તા અપાયેલી હોય છે. આ અધિકારીઓ ચોક્કસ શરતોને આધારે સત્તાનો ઉપયોગ કરી શકે છે.

(4) કોટિક્રમ : અહીં સંગઠન કોટિક્રમ પ્રમાણે ગોઠવાયેલું હોય છે. પ્રત્યેક નિમ્ન અધિકારીએ તેના ઉચ્ચ અધિકારીના આદેશને અનુસરવાનું હોય છે. ઉચ્ચ અધિકારીનાં નિરીક્ષણ અને નિયંત્રણ નીચે નિમ્ન કર્મચારીએ કામગીરી બજાવવાની રહે છે.

(5) વૈયક્તિક અને જાહેર સાધનો : વેબરના 'આદર્શ પ્રકાર'નું મહત્ત્વ ત્યાં છે કે તે વહીવટી કર્મચારીઓને વહીવટનાં સાધનોના માલિકીપણાના ભાવથી જુદા પાડે છે. અધિકારીઓ તેમના સ્થાનનો દુરુપયોગ ન કરે તે માટે તેમના ઉપર પૂરતાં નિયંત્રણો મુકાય છે.

(6) લેખિત દસ્તાવેજો : 'આદર્શ પ્રકાર'માં વહીવટી કાર્યો, નિર્ણયો અને નિયમોની રચના અને જાળવણી લેખિત રીતે થાય છે, તેથી વિશેષ મૌખિક ચર્ચાઓની પણ નોંધ લેવાય છે. આમ થવાથી લેખિત દસ્તાવેજો વહીવટીતંત્રને જવાબદાર બનાવે છે અને ભવિષ્યની કામગીરી માટે માહિતી-આધાર પૂરાં પાડે છે.

મૅક્સ વેબરના અમલદારશાહીના આ આદર્શ પ્રકારને આગળ વિકસાવવા માટે કેટલાક ચિંતકોએ પ્રયત્ન કર્યો છે. તેમાં એફ. એમ. માર્ક્સનું નામ મહત્ત્વનું છે. તેમણે અમલદારશાહીના ચાર પ્રકાર ગણાવ્યા છે :

(અ) વાલી પ્રકાર : અમલદારશાહી જેમાં શાસ્ત્રોમાં અપાયેલા આધારો પર નાગરિકોમાંથી કર્મચારીઓની ભરતી થતી. ચીનમાં અને પ્રશિયામાં 17મી સદીમાં આ પ્રકાર હતો.

(બ) જ્ઞાતિગત પ્રકાર : જેમાં ઉચ્ચ વર્ગ કે વર્ણના લોકોને નાગરિક સેવામાં ભરતી કરાતા. પ્રાચીન અને મધ્યકાલીન સમયમાં ભારતમાં બ્રાહ્મણો, કાયસ્થો અને ક્ષત્રિયો તેનું ઉદાહરણ છે.

(ક) પેટ્રોનેજ પ્રકાર : આ પ્રકારમાં વ્યક્તિગત કે રાજકીય કૃપાપાત્રોને નાગરિક સેવામાં લેવાતા. બ્રિટન અને યુ.એસ.એ.માં લાંબા સમય સુધી આ પદ્ધતિ હતી.

(ડ) લાયકાત પ્રકાર : આજે દુનિયાના મોટા ભાગના દેશોમાં લાયકાત આધારિત સ્પર્ધાત્મક પરીક્ષાઓ દ્વારા નાગરિકોની લોકસેવામાં ભરતી થાય છે.

આમ, મૅક્સ વેબરના 'આદર્શ પ્રકાર'ના અમલદારશાહી મૉડલનો ઘણા સામાજિક વૈજ્ઞાનિકોએ અભ્યાસ કર્યો છે. ઘણાએ આ 'આદર્શ પ્રકાર'ના મૉડલની ટીકા પણ કરી છે. સમાજશાસ્ત્રી રોબર્ટ મર્ટનનું માનવું છે કે વેબરનું કાનૂની - તાર્કિક મૉડલ નિયમોમાં એવી રીતે ગૂંચવાય છે કે તે બિનકાર્યક્ષમતામાં પરિણમે છે. સમાજશાસ્ત્રી ટાલકોટ પારસન્સ ટીકા કરતાં કહે છે કે વેબરના મતે સંગઠનમાં ઉચ્ચ સ્થાને રહેલા અધિકારી તેના સ્થાન અને ટેક્નિકલ જ્ઞાનને આધારે આદેશ આપે છે, તેની સંગઠનમાં વ્યવસ્થા જળવાય છે, પરંતુ આ બાબત ક્યારેક સંઘર્ષ પણ પેદા કરી શકે છે. ઉચ્ચ સ્થાન ન મળ્યું હોય તેવી વ્યક્તિ પાસે પણ વિશેષ જ્ઞાન અને અનુભવ હોઈ શકે છે. એલ્વીન ગોલ્ડનર ટીકા કરતાં કહે છે કે વેબરનું મૉડલ સંગઠન બહારના સંપર્કો-સંબંધો પણ કર્મચારીઓના વર્તન ઉપર અસર કરી શકે છે તે બાબતને ધ્યાનમાં લીધી નથી. રૂડોલ્ફ ટીકા કરતાં કહે છે કે વેબરનું મૉડલ એવી ખોટી ધારણા ઉપર છે કે વહીવટ એ માત્ર યાંત્રિક બાબત છે તથા કર્મચારીઓ માત્ર ટેક્નિકલ રીતે કાર્ય

કરતા લોકો છે. વાસ્તવમાં તેઓ પણ અનૌપચારિક રીતે વર્તી શકે છે. પીટર ડબલ્યુ રોબર્ટ પ્રેસ્થ અને વિલિયમ ડેલની જેવા અભ્યાસુઓનું માનવું છે કે વેબરનું કાનૂની-તાર્કિક મૉડલ પશ્ચિમના સમાજો માટે યોગ્ય છે, પરંતુ એશિયા-આફ્રિકાના વિકાસશીલ દેશો માટે ઉપયોગી નથી. એફ. ડબલ્યુ. રીગ્સે તો વિકાસશીલ દેશો માટે 'શાલ મૉડલ'ની ઉપયોગિતા બતાવેલી છે. સાયમનના મતે વેબરે સંગઠનમાં માનવ વર્તનને ધ્યાનમાં લીધું નથી. રીનહાર્ડ બેન્ડીક્સના મતે ચોક્કસ કિસ્સા-બનાવોના સંદર્ભમાં નિર્ણયઘડતર માટે સામાજિક અને રાજકીય મૂલ્યોનું મહત્ત્વ હોય છે તે બાબત વેબરે ધ્યાનમાં લીધી નથી.

મૅક્સ વેબરના 'આદર્શ પ્રકાર'ના અમલદારશાહી મૉડલની ઘણા અભ્યાસુઓએ ટીકા કરી હોવા છતાં આ મૉડલ ઘણી બાબતોમાં મહત્ત્વનું છે. જેમ કે તાલીમબદ્ધ અને નિપુણ અધિકારીઓ વધુ કાર્યક્ષમતાથી વહીવટ કરી શકે છે, તેવી વેબરની રજૂઆત બિલકુલ વાજબી છે. વેબરે 'આદર્શ પ્રકાર' મૉડલની જે સાત લાક્ષણિકતાઓ આપી છે તેની વિધેયાત્મક બાજુઓ પણ છે. તે રાજયવહીવટને ચોક્કસ, આધારભૂત, વિશ્વસનીય અને જવાબદાર બનાવે છે. મૅક્સ વેબરનું એ વિધાન 'જે સમાજો એક વાર અમલદારશાહીથી શાસિત થાય છે તે ક્યારેય તેને છોડી શકતા નથી' પુરવાર થયું છે. કલ્યાણ રાજયની મર્યાદાઓ પછી ઉદારીકરણ, ખાનગીકરણ અને વૈશ્વિકીકરણના સમયમાં આજે પણ અમલદારશાહી રાજયવહીવટનું અભિન્ન અંગ છે. મૅક્સ વેબર પોતે પણ 'અમલદારશાહીકરણ'ની મર્યાદાઓથી પરિચિત હતા જ. પરંતુ રાજયવહીવટ માટે અન્ય સંગઠનોની તુલનાએ અમલદારશાહીને તેમણે આવકારી હતી.

(3) યાંત્રિકવાદ - સંગઠનાત્મક - પ્રશિષ્ટ કે પરંપરાગત અભિગમ :

યાંત્રિકવાદ એ સંગઠનનો પરંપરાગત અભિગમ છે. તેનું એલ. ડી. વ્હાઇટ, હેન્રી ફેયોલ, લ્યૂથર ગુલિક, એલ. ઉર્વિક, જૅમ્સ ડી મૂની, એ. સી. રેલે, આર. સેલ્ટન જેવા ચિંતકોએ કરેલું છે. પ્રથમ વિશ્વયુદ્ધ બાદ રાજયવહીવટશાસ્ત્રના વિકાસના પ્રારંભિક તબક્કામાં આ ચિંતકોએ વહીવટી સંગઠન તથા પ્રક્રિયાને ઔપચારિકતા, ઐતિહાસિકતા, કાનૂની અને વર્ણનાત્મકતાને આધારે સમજાવવા પ્રયત્ન કર્યો હતો. આ સિદ્ધાંતના સમર્થકોનું માનવું હતું કે રાજયવહીવટની મૂળ સમસ્યા સંગઠનના કાનૂની માળખામાંથી જન્મે છે. તેમણે સંગઠનના આંતરસંબંધોને ઔપચારિકતા અને ઐતિહાસિક સંદર્ભમાં મૂલવ્યા છે.

આ ચિંતકોએ એવા આધારો આપવા પ્રયત્ન કર્યો છે જેનાથી સંગઠનની રચના શક્ય બને, સંગઠનમાં કાર્યવિભાજન શક્ય થાય અને સમન્વય સ્થાપી શકાય. તેમણે સંગઠનના કર્મચારીઓનાં સ્થાન, અધિકાર અને ફરજો નિશ્ચિત કરવા પ્રયત્ન કર્યો અને સંગઠનમાં કામ કરતા કર્મચારીઓ ઉપર નિરીક્ષણ અને નિયંત્રણની પ્રણાલીઓ શોધવા પ્રયત્ન કર્યો.

આ ચિંતકો કેટલીક બાબતો સ્વીકારીને ચાલતા હતા. જેમ કે સંગઠનના સિદ્ધાંતો સ્પષ્ટ અને સર્વવ્યાપક છે. આ સિદ્ધાંતોને આધારે વિશેષજ્ઞો વડે પ્રથમ સંગઠનની રૂપરેખા તૈયાર કરાશે, તેમાં સ્થાનો અને અધિકારો તથા ફરજો નક્કી કરાશે. છેલ્લે પસંદગી પામેલા કર્મચારીઓને તાલીમ આપી નિયુક્ત કરાશે. તેથી સંગઠન કાર્યો કરી શકશે અને ધ્યેયપ્રાપ્તિ થઈ શકશે.

યાંત્રિક અભિગમને સ્પષ્ટ કરવા માટે હેન્રી ફેયોલે સંગઠનની તમામ પ્રક્રિયાઓને છ સમૂહોમાં વિભાજિત કરી છે : ટેક્નિકલ, વ્યાપારિક, આર્થિક, રક્ષણાત્મક, હિસાબી તથા વહીવટી. તેમના મતે વહીવટનાં પાંચ તત્ત્વો છે : પૂર્વાનુમાન અને આયોજન, સંગઠનની રચના, માર્ગદર્શન, સમન્વય અને નિયંત્રણ, લ્યૂથર ગુલિકે 'પોસ્ડકોર્બ' શબ્દ દ્વારા સંગઠનના સિદ્ધાંતોને સમજાવવા પ્રયત્ન કર્યો છે. જૅમ્સ મૂની અને રેલેએ સંગઠનના ચાર સિદ્ધાંતો જણાવ્યા છે : સોપાનિક તંત્રરચના, શ્રમવિભાજન, સમન્વય અને કર્મચારી એકમો.

આમ, યાંત્રિક અભિગમમાં સંગઠનની રચનાના નિયમો અને તેની કાર્યાત્મકતા માટે પદ્ધતિઓ સમજાવવા પ્રયત્ન થયો છે.

આ યાંત્રિક અભિગમના અભ્યાસુઓએ તેની કેટલીક ટીકાઓ પણ કરી છે. ટીકાકારોના મતે આ ચિંતકોએ સંગઠનના માનવીય તત્ત્વની અવગણના કરી છે. તેમણે સંગઠનને માત્ર યંત્ર સમાન નિર્જીવ ગણીને વિશ્લેષણ કરવા પ્રયત્ન કર્યો છે. આ અભિગમની અન્ય ટીકા એવી છે કે તેના સમર્થકો એ બાબત ભૂલી ગયા છે કે સંગઠન મનુષ્યો માટે છે, મનુષ્યો સંગઠન માટે નથી.

આ યાંત્રિક અભિગમની કેટલીક ટીકાઓ વાજબી છે, પરંતુ કેટલીક મર્યાદાઓ છતાં આ ચિંતને રાજ્યવહીવટને એક વિજ્ઞાન તરીકે વિકસાવવામાં મહત્ત્વનું યોગદાન આપ્યું છે. તેમણે આપેલી રાજ્યવહીવટની પરિભાષા મહત્ત્વની પુરવાર થઈ છે.

(4) માનવ સંબંધ સિદ્ધાંત અથવા અભિગમ :

રાજ્યવહીવટની પ્રવૃત્તિઓનું સંચાલન કરતા સંગઠનો આખરે તો માનવ સંગઠનો છે. તેથી તેના ઉપર માનવસહજ વર્તનનાં પરિબળોની અસર થયા વિના રહે નહીં. 1920થી 1930 દરમ્યાન અમેરિકામાં હૉથોર્ન કારખાનામાં જ્યૉર્જ ઇલ્ટન મેયો દ્વારા અભ્યાસો હાથ ધરાયેલા. આ ઔદ્યોગિક જગતના અભ્યાસોએ વહીવટને નવાં જ તારણો આપ્યાં. જેમા સૌથી મહત્ત્વની બાબત એ અનૌપચારિક સંગઠનની શોધ હતી. ઇલ્ટન મેયોએ સંગઠનના હેતુની સિદ્ધિ માટે સંગઠનમાં સહકારને સ્વાભાવિક રીતે પ્રોત્સાહિત કરવા ઉપર ભાર મૂક્યો. મેયોએ જણાવ્યું કે ઉદ્યોગોનાં આર્થિક અને ટેક્નિકલ પાસાં ઉપર વિચાર કરતી વખતે સંગઠનનાં માનવીય પાસાંની, માનવ સંબંધોની અવગણના થવી જોઈએ નહીં. આ સિદ્ધાંત પ્રમાણે સંચાલને માનવ પરિસ્થિતિને ધ્યાનમાં લેવી જોઈએ, કર્મચારીને પ્રેરણા તથા દિશા આપવી જોઈએ. આ

સિદ્ધાંત પ્રમાણે સત્તા કે આધિપત્ય અને કુશળતા કરતાં સહકાર અને સામાજિક સ્વીકાર ઉપર સંગઠનનો વિકાસ વધુ આધારિત છે.

મેયોનો હૉથોર્ન અભ્યાસ ભલે ઔદ્યોગિક જગત માટે હોય, પરંતુ તે રાજ્યવહીવટ માટે પણ અગત્યનો છે. ખાસ કરીને અમલદારશાહી સંદર્ભે આ સિદ્ધાંતે સંગઠનના સૌથી નીચલા અને સૌથી ઉપરના સ્તર વચ્ચે સંવાદનો યોગ્ય માર્ગ શોધ્યો છે. રાજ્યવહીવટનો સંબંધ તો મનુષ્યો સાથે જ છે. તેથી માનવતત્ત્વનું રાજ્યવહીવટમાં ઘણું મહત્ત્વ છે. માનવતત્ત્વને રાજ્યવહીવટમાં બે રીતે જોઈ શકાય : પ્રથમ, વહીવટીતંત્ર અને તેમાં કામ કરતા કર્મચારીઓ વચ્ચેના સંબંધના રૂપમાં, અને બીજું, વહીવટીતંત્ર અને લોકો વચ્ચેના સંબંધો.

આજે રાજ્યવહીવટમાં મોટાં સંગઠનોને લીધે ક્યારેક માનવીય તત્ત્વની અવગણના થાય છે. પ્રથમ તો, સંગઠનોમાં કર્મચારીઓનું અવૈયક્તિકરણ થાય છે. વ્યક્તિને સંગઠનના યંત્રનો માત્ર ભાગ માનવામાં આવે છે. બીજું, સંગઠનમાં વ્યવસ્થા માટે નિરીક્ષણ અને નિયંત્રણ જાળવવા સમાનપણે નિયમો લાગુ કરાય છે. ક્યારેક નિયમોનો કઠોરતાપૂર્વક અમલ પણ થાય છે. આ બંને બાબતો માનવતત્ત્વની અવગણના કરે છે. તેથી કર્મચારીઓ હતાશ થાય છે. સંગઠનમાં કાર્યોત્સાહ જળવાય એ માટે માનવ સંબંધ સિદ્ધાંત નવી દૃષ્ટિ આપે છે. આ સિદ્ધાંતનું સમર્થન જૅમ્સ મૂની, મેરી પાર્કર, ફોલેટ, જહૉન પીફનર તથા હેન્રી ફેયોલ જેવા રાજ્યવહીવટના અભ્યાસુઓએ કરેલું છે.

માનવ સંબંધ સિદ્ધાંતના અભ્યાસુઓએ તેની ટીકા કરેલી છે. તેમની ટીકા છે કે સ્વતંત્ર સમાજોમાં યુનિયનોની ભૂમિકાનું મહત્ત્વ આ સિદ્ધાંત સ્વીકારતો નથી. તે કર્મચારીઓ કરતાં સંચાલનની વધુ તરફદારી કરે છે. પીટર એફ. ડ્રકરને મતે માનવ સંબંધવાદીઓ સંગઠનનાં આર્થિક પાસાની તથા કાર્યના સ્વરૂપની અવગણના કરે છે. બેન્ડિક્સ, ફિશર તથા ડેનિયલ સેલ જેવા અભ્યાસુઓના મતે લોકશાહીયુક્ત મુક્ત સમાજોમાં કેટલીક તંગદિલી અને સંઘર્ષ પ્રત્યેક માનવ પરિસ્થિતિમાં આવકાર્ય છે, તે બાબતની આ સિદ્ધાંત અવગણના કરે છે. આમ થવાથી આ સિદ્ધાંતને કેટલાક ટીકાકારો સ્વપ્નલોકીય ગણે છે. અભ્યાસુઓની અન્ય ટીકા એ પણ છે કે માનવ સંબંધ અસ્થિર રહે છે. તેનું સ્વરૂપ નિત્ય બદલાતું રહેતું હોય છે. તેથી રાજ્યવહીવટમાં અમુક હદ સુધી જ અનૌપચારિક સંબંધો (માનવ સંબંધો) આવકારદાયક રહે છે.

(5) વર્તનવાદી અભિગમ :

વર્તનવાદી અભિગમને રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રમાં વિકસાવવાનું માન પ્રો. હર્બટ સાયમનને ફાળે જાય છે. તેના નામ પ્રમાણે આ અભિગમ વ્યક્તિના વર્તન ઉપર ભાર આપે છે અને તે માનસિક પરિબળને મહત્ત્વનું ગણે છે. સંગઠનમાં નિર્ણયઘડતર-પ્રક્રિયા ઉપર વ્યક્તિત્વ અને વ્યક્તિનાં વલણ, કાર્યોત્સાહ, કાર્યસંતોષ, સમૂહભાવના, શિસ્ત, સહકાર્યકરો સાથેની આંતરક્રિયા જેવાં પરિબળો અસરકર્તા બને છે.

વર્તનવાદી અભિગમ સંચાલનની નવી પ્રયુક્તિ આપવાને બદલે નવી દૃષ્ટિ આપે છે. આ ચિંતનમાં સમર્થકોનું માનવું છે કે ઔદ્યોગિક પ્રથા બે હેતુ ધરાવે છે : (અ) ઉત્પાદન કરવું (બ) કર્મચારીઓમાં સંતોષની ભાવના પેદા કરવી. તેથી સંગઠનમાં આર્થિક ઉપરાંત સામાજિક પાસા ઉપર પણ ભાર મૂકવો જોઈએ. વર્તનવાદીઓ માને છે કે કાર્યકર્તાઓમાં મારાપણાની લાગણી, સમૂહ ભાવના જેવી બાબતો જાગૃત કરવી જોઈએ જેથી તેઓ અર્થપૂર્ણ રીતે વર્તે-કામ કરે. સંગઠનમાં નિયમો અને કડક શિસ્ત સિવાય બીજું ઘણું હોય છે. પ્રત્યેક કર્મચારીને તેનું પોતાનું આગવું વ્યક્તિત્વ હોય છે અને તે તેના વર્તન ઉપર અસર કરે છે. તે વ્યક્તિગત મૂલ્યો અને આદતો ઉપર આધારિત હોય છે. તેથી વ્યક્તિની અંગત જરૂરિયાતો, આદતોને પણ સંચાલનમાં ધ્યાનમાં લેવી જોઈએ.

આમ, વર્તનવાદીઓ માને છે કે કોઈ પણ ઔપચારિક સંગઠનમાં નિયમો, સોપાનિકતંત્ર જેવી ઔપચારિક બાબતોમાં ફેરફાર કર્યા સિવાય અનૌપચારિક સંગઠનમાં સુધારો કરવાથી પણ સંગઠનમાં સુધારો થઈ શકે છે. સંગઠનના કર્મચારીઓનું વર્તન સુધારી શકાય છે. કામગીરીમાં ઝડપ આવી શકે છે, કાર્યક્ષમતા વધી શકે છે અને ધ્યેય સિદ્ધિ સરળ બની શકે છે. જો કર્મચારીઓના વર્તનને સુધારવા યોગ્ય વાતાવરણ સર્જવામાં આવે તો વર્તનવાદીઓ માને છે કે સંગઠનમાં કામ કરતા કર્મચારીઓના વર્તન ઉપર અન્ય સંગઠનોની સંસ્કૃતિની અસર પડી શકે છે. મનુષ્ય બુદ્ધિશાળી પ્રાણી હોવા છતાં તે જે વર્તન કરે છે તેના ઉપર તેના સમૂહની, તેની આદતોની, સ્વભાવની, તેની માન્યતાઓ વગેરેની અસર હોય છે. તેથી વર્તનવાદીઓનું માનવું છે કે કર્મચારીઓને તાલીમ દરમ્યાન માત્ર નવી પદ્ધતિઓ અને પ્રયુક્તિઓનું જ્ઞાન આપી દેવું તે પૂરતું નથી પરંતુ તે સાથે તેમના વર્તનને નવી કામગીરી માટે વાળવું, તેમનામાં નેતૃત્વ વિકસાવવું, તેમને પ્રેરણા આપવી, કાર્યોત્સાહ પેદા થાય, કામ પ્રત્યે તેમનું વલણ કેળવાય તે બાબતો પણ જરૂરી છે.

આ ચિંતકોએ આંતરવિદ્યાકીય અભિગમ વિકસાવવા પ્રયત્ન કર્યો છે. તેમનું માનવું છે કે માનવ વર્તન સામાજિક, આર્થિક, રાજકીય, મનોવૈજ્ઞાનિક પરિબળોથી પ્રભાવિત થતું હોય છે. તે વહીવટ સમસ્યાઓને માત્ર તટસ્થતાથી નહીં પરંતુ મૂલ્ય સહિત જોવાનો-સમજવાનો આગ્રહ કરે છે. હર્બટ સાયમન ઉપરાંત ચેસ્ટર બર્નાડ, રોબર્ડ પ્રેસ્થસ અને માઇકલ ક્રોજિયર જેવા અભ્યાસુઓએ પણ આ અભિગમનું સમર્થન કર્યું છે.

જોકે આ અભિગમના અભ્યાસુઓએ તેની કેટલીક ટીકા પણ કરી છે. તેમની ટીકા છે કે વર્તનવાદી અભિગમ નાનાં સંગઠનો માટે ઉપયોગી છે. રાજ્યવહીવટના મોટા સંગઠન માટે ઉપયોગી નથી, કારણ કે આ મોટાં સંગઠનો ચોક્કસ આચારસંહિતા અને કાર્ય પ્રયુક્તિ પર ભાર મૂકે છે. તેથી આ અભિગમનો ઉપયોગ મોટાં સંગઠનો માટે ખૂબ જ મર્યાદિત પ્રમાણમાં થઈ શકે છે.

(6) પ્રથા (સિસ્ટમ) અભિગમ :

1920ના દાયકામાં જીવવિજ્ઞાની જોન્ બટાલાન્ફીના ચિંતને 'પ્રથા'ના ખ્યાલને જન્મ આપેલો. આમ, જીવવિજ્ઞાની પાસેથી મેળવાયેલી પ્રથાનો ખ્યાલ બીજા વિશ્વયુદ્ધ પછીની વિકાસશીલ દેશોની સમસ્યાઓના વિશ્લેષણમાં લેવામાં આવ્યો. આથી 'પ્રથા અભિગમ'નો વિકાસ થયો. પ્રથા અભિગમનો ખ્યાલ 'સંગઠન' સંબંધી આધુનિક વિચારધારામાંનો એક છે તે સમગ્રતા (હૉલિસ્ટિક) લક્ષી છે.

વર્તનવાદી અભિગમમાં ઊણપ અનુભવતા ટાલકોટ પારસન્સ, રોબર્ટ મર્ટન, આલ્મન્ડ ડેવિડ અને ઇસ્ટન પ્રથા-અભિગમને સામાજિક વિજ્ઞાનોમાં ઉપયોગમાં લીધો. રાજયવહીવટશાસ્ત્રમાં ચેસ્ટર આઇ બર્નાડ, ફ્રેડ ડબલ્યુ રિગ્સ તથા હર્બટ સાયમને પ્રથા વિશ્લેષણના અભ્યાસો હાથ ધર્યા. જેમાં અમલદારશાહી અને વિકાસ વહીવટ અંગેના અભ્યાસો મહત્ત્વના હતા.

આ અભિગમના સમર્થકોના મતે વ્યવસ્થા કે પ્રથા ચોક્કસ ઉદ્દેશથી રચાયેલી હોય છે. આ પ્રથાનાં વિવિધ અંગો અલગ અલગ કામ કરતાં હોવા છતાં પરસ્પર 'સમગ્ર સ્વરૂપ' સાથે જોડાયેલાં હોય છે. આ સમગ્ર એ તેના ભાગ કરતાં વિશેષ છે. પ્રથાના પ્રત્યેક ભાગો આંતરિક રીતે પરસ્પર આંતરક્રિયા કરે છે. પ્રથાના એક ભાગમાં પરિવર્તન આવે તો અન્ય ભાગોમાં પણ પરિવર્તન આવે છે. એક પ્રથા બીજી પ્રથા અને પર્યાવરણ સાથે આંતરક્રિયા કરતી હોય છે. આમ, પ્રથામાં આંતરિક કોટિક્રમ, સંવહન, કર્મચારીગણ, પ્રક્રિયા, ઔપચારિક અને અનૌપચારિક સંગઠન તથા અન્ય સંગઠનો અને પર્યાવરણ વચ્ચેની આંતરક્રિયાનો સમાવેશ થાય છે.

રાજ્યવહીવટમાં સંગઠનના વિશ્લેષણમાં પ્રથા અભિગમનો ઉપયોગ હવે વ્યાપક પ્રમાણમાં થાય છે. આ અભિગમ કોઈ મોટી વ્યવસ્થાના માળખામાં સંગઠનની સમસ્યાઓ ઉપર વિચાર કરતી વખતે અન્ય પરિબળો અને આંતરસંબંધોને ધ્યાનમાં લે છે. આ અભિગમની મહત્ત્વપૂર્ણ ધારણા એ છે કે પ્રથા અને તેના પર્યાવરણ વચ્ચે સતત આંતરક્રિયા ચાલતી રહે છે.

આ અભિગમ રાજયવહીવટના પ્રશ્નોનો ઉકેલ બતાવતો નથી. આમ છતાં, વહીવટી વર્તણૂકના પરિવર્તનના કાર્યક્રમમાં ઔપચારિક સંગઠનની મર્યાદાઓ અને ખામીઓ તરફ જાગૃતિ લાવવામાં સહાયરૂપ બને છે. તે ઔપચારિક સંગઠન, અનૌપચારિક પ્રક્રિયાઓ તથા પર્યાવરણજન્ય પરિસ્થિતિઓ અને પરિબળોનો સંયુક્ત ખ્યાલ રજૂ કરે છે. આધુનિક રાજયવહીવટનાં મોટાં સંગઠનોના અભ્યાસમાં-વિશ્લેષણમાં પ્રથા અભિગમ ઉપયોગી છે. તેણે રાજયવહીવટને વર્ણનાત્મક સ્તર ઉપરથી વિશ્લેષણાત્મક સ્તર ઉપર લઈ જવામાં મદદ કરેલી છે.

સંગઠનમાં અસરકારકતા :

રાજયવહીવટમાં સંગઠનના અસરકારક ઉપયોગને સમજાવતા વૈજ્ઞાનિક સંચાલન,

અમલદારશાહી, યાંત્રિકવાદ, માનવીય સંબંધ અભિગમ, વર્તનવાદી અભિગમ અને પ્રથા અભિગમની આપણે ઉપર પ્રમાણે વિચારણા કરી. આ અભિગમોમાંથી કયો અભિગમ સંગઠનને અસરકારક બનાવવા શ્રેષ્ઠ ગણાય તે અંગે અભ્યાસુઓમાં એકમત નથી. આમ છતાં, આપણે કહી શકીએ કે રાજ્યવહીવટની પ્રવૃત્તિઓના સંચાલન માટે સંગઠનને અસરકારક બનાવવા તમામ અભિગમો વત્તેઓછે અંશે ઉપયોગી છે. વહીવટીશાસ્ત્રી હર્બટ સાયમનના મતે આ માટે પાંચ બાબતો ધ્યાનમાં લેવી જરૂરી છે : (1) સંગઠનના સભ્યોમાં શ્રમ વિભાજન, (2) કાર્યની આધારભૂત પ્રક્રિયા, (3) અધિકારીઓનાં નિર્ણયોનું સંવહન, (4) સંદેશાવ્યવહાર, (5) તાલીમ અને સભ્યોને અપાતી જાણકારી.

સંગઠનની અસરકારકતા માટે તેની આંતરિક રચના અને બાહ્ય વાતાવરણ બંને જવાબદાર છે. સંગઠનની આંતરિક રચના અને આંતર સંબંધોને ઘણાં પરિબળો અસર કરે છે. જ્યારે બાહ્ય રીતે સામાજિક અને સાંસ્કૃતિક પરિબળો તથા રાજકીય વાતાવરણ અસર કરે છે. જો સંગઠનના અધિકારીઓ અને રાજકીય નેતાઓના સ્વાર્થ એકઠા થાય અને નાગરિકોમાં જાગૃતિનો અભાવ હોય તો વહીવટીતંત્ર લાંચરુશ્વતવાળું અને બિનકાર્યક્ષમ બને છે. તેથી વિરુદ્ધ અસરકારક નેતૃત્વ અને નાગરિકોની ઊંચી ભાગીદારી વહીવટી સંગઠનની કાર્યક્ષમતા વધારે છે.

ટૂંકમાં, સંગઠનનાં આંતરિક, ઔપચારિક તથા અનૌપચારિક રચનાતંત્ર તથા બાહ્ય વાતાવરણ સાથેની તેની આંતરિક ક્રિયા ઉપર સંગઠનની અસરકારકતાનો મોટો આધાર હોય છે.

સંગઠનના સિદ્ધાંતો

રાજ્યવહીવટની પ્રવૃત્તિઓના સંચાલન માટે સંગઠનની જરૂર પડે છે. આ સંગઠનની રચનાને સમજાવવા જેમ્સ મૂની, લ્યૂથર ગુલિક, એલ. ડી. વ્હાઇટ, એલ. ઉર્વિક જેવા ઘણા ચિંતકોએ ચિંતન કરેલું છે. આ ચિંતકોએ સંગઠનના કેટલાક સિદ્ધાંતો ઔદ્યોગિક ક્ષેત્રના તો કેટલાક લશ્કરી સંગઠનોના અભ્યાસ ઉપરથી મેળવ્યા છે. આ સિદ્ધાંતોને વ્યવસ્થિત અને વૈજ્ઞાનિક ઢબે વિકસાવવા માટે જેમ્સ મૂનીએ પોતાના નિબંધ 'સંગઠનના સિદ્ધાંતો'માં પ્રયત્ન કરેલો છે. જોકે હાર્બટ સાયમને તેને સિદ્ધાંતોને બદલે 'વહીવટી કહેવતો' ગણાવેલ છે. આમ છતાં કહી શકીએ કે રાજ્યવહીવટ સામાજિક વિજ્ઞાન હોવાથી તેના સિદ્ધાંતો ભૌતિકશાસ્ત્ર જેટલી ચોક્કસતા ધરાવતા ન હોય તે સ્વાભાવિક છે. પરંતુ તે વહીવટમાં જુદા જુદા સ્તરે માર્ગદર્શક બને છે. તેથી જ પ્રો. એલ. ડી વ્હાઇટ જણાવે છે કે, "આ સિદ્ધાંતો દ્વારા વર્તનના એ કાર્ય-નિયમ બતાવાયા છે, જે વિસ્તૃત અનુભવને કારણે માન્ય જેવા થઈ ગયા છે." ટૂંકમાં, સંગઠનને સમજવા માટે રાજ્યવહીવટમાં આ સિદ્ધાંતો ભલે સંપૂર્ણતાએ પહોંચ્યા ન હોય છતાં ચાવીરૂપ ખ્યાલો તો છે જ. સંગઠનના આ સિદ્ધાંતો નીચે પ્રમાણે છે :

(1) સોપાનિક તંત્રરચના : આ સિદ્ધાંતનું સમર્થન એલ. ડી. વ્હાઇટ, જેમ્સ મૂની, રેલે તથા પોલસેલીબીએ કર્યું છે. અહીં સંગઠનના હેતુઓની સિદ્ધિ માટે કાર્યવિભાજનને આધારે સંગઠનના પેટાવિભાગો રચાય છે. આ પ્રત્યેક વિભાગના પરસ્પરના સંબંધો નિશ્ચિત હોય છે. સંગઠનની ટોચ ઉપર મુખ્ય અધિકારી હોય છે. તેમના હાથ નીચે સહાયક અધિકારીઓ અને આ સહાયક અધિકારીઓ નીચે ગૌણ અધિકારીઓ તથા નીચે ત્રીજા-ચોથા વર્ગના કર્મચારીઓ એમ સીડીનાં પગથિયાંની જેમ ક્રમિક રીતે સંગઠનના વિભાગો ગોઠવાય છે. ઉપર તરફ જતાં સંગઠનનો ભાગ નાનો થતો જાય છે અને નીચે તરફ જતાં તે વિસ્તરતો જાય છે. તેથી તેનો આકાર પિરામિડ જેવો બને છે. જેમ આદેશ ઉપરથી નીચે તરફ ઊતરે છે અને આજ્ઞાધીનતા પ્રમાણે કામગીરી અને અહેવાલ નીચેથી ઉપર તરફ જાય છે. નીતિઘડતરના નિર્ણયો ટોચ ઉપર લેવાય છે. નિરીક્ષણ મધ્યમ સ્તરે થાય છે અને કામગીરી નીચેના ક્ષેત્રીય સ્તરે થાય છે.

આમ, આ સિદ્ધાંતમાં સોપાનિક પદરચના હાર્દરૂપ હોય છે. તે સમગ્ર સંગઠનને આકાર આપે છે. સંગઠનના પ્રત્યેક સ્તર એકબીજા સાથે ચોક્કસ સંબંધોથી સંકળાયેલા રહે છે. સંગઠનમાં ઉપરથી આદેશ મેળવવાનો છે તથા નીચલા કર્મચારીએ તેને આધીન રહીને કામ કરવાનું છે. તે જ્ઞાન ચોક્કસ થતાં કામગીરી ચોક્કસ માર્ગે નિયમ પ્રમાણે થાય છે. શિસ્ત જળવાય છે અને કાર્યક્ષમતા વધે છે.

મહત્ત્વ : (1) આદેશ અને અહેવાલ માટે ચોક્કસ માર્ગ નક્કી હોવાને કારણે ગૂંચવણ થતી નથી. પરિણામે જવાબદારી નિશ્ચિત થઈ શકે છે.

(2) તબક્કાવાર સંગઠન વ્યવસ્થા ગોઠવાયેલી હોવાથી સત્તાની સોંપણી વ્યવસ્થિત રીતે થઈ શકે છે.

(3) પ્રત્યેક તબક્કે કામગીરી, જવાબદારી તથા સત્તા નક્કી કરાઈ હોવાથી ઉપલા અધિકારીઓનું કાર્યભારણ ઘટે છે. તેઓ નીતિઘડતર અને નિરીક્ષણ તથા નિયંત્રણની કામગીરી પૂરી ક્ષમતાથી કરી શકે છે.

(4) સોપાનિક તંત્રને લીધે નિર્ણયઘડતર સરળ રીતે થાય છે.

(5) આ સાથે પ્રત્યેક સ્તરે નવા નેતૃત્વનો વિકાસ થાય છે.

મર્યાદા : (1) ઉપરોક્ત લાભો હોવા છતાં આ સિદ્ધાંતને લીધે સંગઠનના પ્રત્યેક તબક્કામાંથી કામગીરીએ પસાર થવું પડે છે. તેને લીધે કેટલીક વાર કાર્યો ખોરંભે પડે છે. લાલ પટ્ટીવાદ વિકસે છે.

(2) ચુસ્ત આદેશ અને અહેવાલની પદ્ધતિથી ઉચ્ચ-આધીન સંબંધો જન્મે છે. જે લાંબાગાળે સંગઠનમાં ખોટા અહમ્ અ· ક્યારેય સંઘર્ષને જન્માવે છે. (3) પિરામિડ ઉપર એકદમ સાંકડો બનતો હોવાથી ઉચ્ચ કક્ષાએ સત્તાનું કેન્દ્રીકરણ અને કામનું ભારણ વધવાના પ્રશ્નો ઊભા થાય છે.

આમ, આ સિદ્ધાંતથી કેટલાક ગેરલાભ થતા હોવા છતાં મોટાં તંત્રો માટે આ પદ્ધતિ વર્ષોથી ઉપયોગી પુરવાર થયેલી છે. આપણે જોયેલી મર્યાદાઓ દૂર કરવા સત્તાનું પ્રતિનિધાન પૂરતા પ્રમાણમાં થાય. ઉપરાંત ઉચ્ચ કક્ષાએ એક અધિકારીને બદલે સમિતિ કે મંડળ (બોર્ડ) જેવા ઉપાયો યોજી શકાય.

(2) આદેશની એકતાનો સિદ્ધાંત : આ સિદ્ધાંતનુ સમર્થન હેન્રી ફેયોલ, લ્યૂથર ગુલિક, જહોન પીફનર અને પ્રેસ્થસ જેવા ચિંતકોએ કરેલું છે. આ સિદ્ધાંત લશ્કરી વહીવટમાંથી રાજ્યવહીવટે મેળવ્યો છે. સંગઠનમાં કામ કરતા કર્મચારીઓને એક કામ માટે એક જ સમયે એક જ ઉપરી અધિકારીનો આદેશ મળવો જોઈએ અને આ આદેશ પ્રમાણે કામ થવું જોઈએ. આ માટે સંગઠનના વડા એક જ હોય, તેમની પાસે નિર્ણયઘડતર, ધ્યેયની સ્પષ્ટતા અને વ્યૂહોની રચના અંગે ચોકસાઈ હોવી જોઈએ. આમ થવાથી આદેશની સ્પષ્ટતા રહે છે. ફેયોલે સ્પષ્ટ કહ્યું છે કે, "કર્મચારીને એક જ અધિકારી પાસેથી આદેશ મળવો જોઈએ."

લાભ : (1) આ સિદ્ધાંતના અમલથી સંગઠનમાં શિસ્ત અને વ્યવસ્થા જળવાય છે.

(2) સંગઠનની પ્રવૃત્તિઓ વચ્ચે સંકલન મજબૂત બનતાં કામગીરી સ્પષ્ટ અને ઝડપી બને છે.

(3) જવાબદારીનું સ્થાન સ્પષ્ટ બનતાં સત્તા પ્રભાવશાળી અને મજબૂત બને છે.

(4) સંગઠનનું સ્થાયીત્વ વધે છે, તેથી ધ્યેય સિદ્ધિ માટે કામગીરીનું સાતત્ય જળવાય છે.

આલોચના : સંગઠનના આ સિદ્ધાંતના અભ્યાસુઓએ તેની કેટલીક ટીકા પણ કરી છે. ફ્રેડરિક ટેઇલર, જહોન ડી, મિલેટ, સેકલર હડસન તથા હર્બટ સાયમન આ ટીકાકારોમાં આગળ પડતા છે. આ ચિંતકોનું માનવું છે કે વિશેષીકરણના આ યુગમાં આદેશની એકતાના સિદ્ધાંતનું ચુસ્તપણે પાલન કરવું મુશ્કેલ છે. દા.ત., પંચાયતીરાજમાં પ્રાથમિક આરોગ્ય કેન્દ્રના ડૉક્ટરને ડીડીઓનો વહીવટી આદેશ અને આરોગ્ય ખાતાના અધિકારીનો ટેક્નિકલ આદેશ મળી શકે છે. તેથી હર્બટ સાયમન જેવા ચિંતકો જણાવે છે કે આદેશની એકતાનો અર્થ વ્યાપક બનાવવો જોઈએ. તેમાં એવી સ્પષ્ટતા થવી જોઈએ કે જ્યારે કામગીરી માટે ઉપરથી આવતા આદેશોમાં સંઘર્ષ જણાય તો સંગઠનમાં નજીકના અધિકારીના આદેશનું પાલન થાય. આમ થાય તો આદેશની એકતાના સિદ્ધાંતનું હાર્દ જળવાઈ રહેશે.

(3) સત્તાધિકાર (ઑથોરિટી) અને જવાબદારી : રાજ્યવહીવટ માટે સત્તાધિકાર અને જવાબદારીનો સિદ્ધાંત તેના આત્મા સમાન છે. આ સિદ્ધાંત સંગઠનની પ્રક્રિયાને વિશેષ પ્રભાવિત કરે છે. સત્તાધિકારના અર્થ અંગે વહીવટીશાસ્ત્રીઓમાં એકમત નથી. હેન્રી ફેયોલ, મૅક્સ વેબર, લ્યૂથર ગુલિક તથા એલ. ઉર્વિક જેવા પરંપરાવાદી

ચિંતકોના મતે સત્તાધિકાર એ કાનૂની બાબત છે. તેમના મતે જે વ્યક્તિઓ પાસે સત્તા હોય છે તેઓ નીચલા કર્મચારીઓ પાસે આજ્ઞાપાલન કરાવવાનો અધિકાર ધરાવે છે. મૅક્સ વેબરના મતે કાનૂની રીતે સત્તાધિકાર ત્રણ રીતે મળે છે. : (અ) તર્કસંગત રીતે એટલે કે નિયમ પ્રમાણે વ્યક્તિને સત્તાધિકાર મળે, (બ) પરંપરાઓને આધારે પણ ક્યારેક આ અધિકાર મળે છે અને (ક) સંજોગ એટલે કે અસાધારણ વીરતા કે અનુકરણીય વ્યક્તિત્વને આધારે પ્રાપ્ત થાય છે.

પરંતુ માનવ સંબંધ સિદ્ધાંતના સમર્થકોના મતે સત્તાધિકાર એવી બાબત છે જેનું વિશ્લેષણ અને અભ્યાસ માનવ વર્તનમાં જ થઈ શકે. મેરી પાર્કર, ફૉલેટ, એલ્ટન મેયો, ચેસ્ટર બર્નાડ અને હાર્બટ સાયમન જેવા ચિંતકો મનોવૈજ્ઞાનિક આધારને મહત્ત્વ આપીને કહે છે કે કેટલીક એવી પરિસ્થિતિઓ હોય છે જેમાં લોકો બીજાના આદેશનું પાલન કરે છે. સત્તાધિકારને શક્તિ કે જેની સાથે નૈતિકતા જોડાયેલી હોય છે તે ઉપરાંત 'સામર્થ્ય' કે પ્રભાવનો સાથ જરૂરી છે. શક્તિ અને પ્રભાવ વિના સત્તાધિકારને ગૌણ કર્મચારીઓ દ્વારા અનૌપચારિક સહકાર ઓછો મળે છે.

આમ છતાં કહી શકાય કે સત્તાધિકાર સ્વરૂપે કાનૂની વધુ છે. રાજ્યવહીવટમાં ગૌણ અધિકારીને ઉચ્ચ અધિકારીના આદેશ ગમતા હોય કે ના ગમતા હોય ત્યારે પણ અથવા તેની ઇચ્છાની તદ્દન વિરુદ્ધ હોય તોપણ આદેશનો અમલ કરવો પડે છે. આમ, સત્તાધિકારનો આદેશ અંતિમ હોય છે. સત્તાધિકાર એ સંગઠનમાં એક સ્થાન છે કે જેમાં રહેલી વ્યક્તિ સત્તાનો ઉપયોગ કરે છે. આમ, સત્તાધિકાર અને સત્તા જુદાં છે. સત્તા પ્રમાણમાં વિશાળ અર્થ ધરાવે છે. તેમાં કાનૂની પાસા ઉપરાંત બીજાને પ્રભાવિત કરવાની, દોરવાની શક્તિનો સમાવેશ થાય છે.

રાજ્યવહીવટમાં જવાબદારીનો ચોક્કસ અર્થ છે. તેના બે અર્થ છે : નકારાત્મક અને વિધેયાત્મક. નકારાત્મક અર્થમાં તે આજ્ઞાધીનતા સાથે સંકળાય છે, જ્યારે વિધેયાત્મક અર્થમાં તે ઉપલબ્ધિ સાથે સંકળાયેલ છે. ચેસ્ટર બર્નાડના મતે, "યોગ્ય મજબૂત કારોબારીની કુશળતા એમાં છે કે તેણે કોને, કેટલી જવાબદારી સોંપવી તેનો યોગ્ય નિર્ણય લેવો જોઈએ." અહીં રાજ્યવહીવટ વિજ્ઞાન ઉપરાંત કળા પણ છે તેની પ્રતીતિ થાય છે.

જવાબદારીનું એક નૈતિક પાસું પણ છે. રાજ્યવહીવટમાં નૈતિક પાસાને કાનૂની આધાર ન હોય તોપણ તે મહત્ત્વ ધરાવે છે. અનૌપચારિક રીતે રાજ્યવહીવટમાં પણ કેટલાક અધિકારીઓ ઓછા સત્તાધિકાર સાથે વધુ જવાબદારી અદા કરવી તેને નૈતિક ફરજ ગણતા હોય છે.

મૂલ્યાંકન : વિભાગ કે ખાતું જેમાં અંતિમ રીતે એક વ્યક્તિ જવાબદાર હોય છે તેને તો સત્તાધિકાર અપાય જ છે. આ ઉપરાંત સમિતિઓ, મંડળો (બોર્ડ) અને નિગમોને પણ સત્તાધિકાર અપાય છે. આવા સમયે કોઈ કામગીરી માટે કે નિર્ણય માટે

કોઈ એક વ્યક્તિને જવાબદાર ઠેરવી શકતી નથી. આ માટે સંયુક્ત જવાબદારીના ખ્યાલનો સ્વીકાર કરાય છે. સંયુક્ત જવાબદારીમાં ચર્ચાવિચારણાને અંતે નિર્ણય લેવાય છે. તેથી તેનો નિર્ણય વધુ પુખ્ત ગણાય છે. એક રીતે સત્તાનો દુરુપયોગ થવાની શક્યતા ઘટે છે. આમ છતાં ક્યારેક સૌની જવાબદારી એ કોઈની નહીં એવું પણ બને છે તેથી જ એલ. ઉર્વિકે સંયુક્ત જવાબદારીના સિદ્ધાંતનો વિરોધ કર્યો છે.

(4) સત્તાના પ્રતિનિધાનનો સિદ્ધાંત : રાજ્યવહીવટના પરંપરાવાદી ચિંતનના સમયથી અભ્યાસુઓનું માનવું છે કે વ્યક્તિમાં સત્તા મેળવવાનું એક આકર્ષણ હોય છે. સત્તાના આ સ્વરૂપને લીધે રાજ્યવહીવટમાં અધિકારીને સ્વાભાવિક રીતે જ સત્તા છોડવાનું ગમતું નથી. તેથી પણ વિશેષ, માનવસહજ નબળાઈ તો ત્યાં છે કે વ્યક્તિ નીચલા અધિકારીની સત્તા પણ પોતે ભોગવે અને પોતાની જવાબદારી નીચેનાને સોંપે. આવું ન બને તે માટે સોપાનિક તંત્રરચનામાં સત્તા અને જવાબદારી ઔપચારિક રીતે નક્કી થાય છે. 'અંકુશિત વિસ્તાર'ના સિદ્ધાંત જેની સમજ આપણે આગળ મેળવીશું, તેના પ્રમાણે પણ વ્યક્તિની અંકુશ-શક્તિની કેટલીક મર્યાદા હોય છે. આ ઉપરાંત આધુનિક મોટાં જટિલ સંગઠનોની આંતરિક અને બાહ્ય પરિસ્થિતિઓ એવી સર્જાય છે કે ઉપલા અધિકારીએ નિમ્ન અધિકારીને કેટલીક સત્તા સોંપવી પડે છે. તેને રાજ્યવહીવટમાં સત્તાનું પ્રતિનિધાન (ડેલિગેશન ઑફ પાવર) કહે છે.

સત્તાના પ્રતિનિધાન માટે અભ્યાસુઓએ કેટલીક બાબતો નોંધી છે, તે પ્રમાણે પ્રો. કીર્તિદેવ દેસાઈ જણાવે છે કે (1) પ્રતિનિધાન એ વહીવટી પ્રક્રિયા છે, કાનૂની પ્રક્રિયા નથી. (2) સત્તાનું પ્રતિનિધાન કરનાર અધિકારી અંતિમ રીતે જવાબદારીમાંથી મુક્ત થઈ શકતો નથી. (3) પ્રતિનિધાન ઉપરી અધિકારીની ઇચ્છા પ્રમાણે રદ થઈ શકે છે. (4) પ્રતિનિધાન અનુસાર થયેલા કોઈ પણ નિર્ણયમાં ફેરફાર કરવાનો ઉપરી અધિકારીનો હક્ક અબાધિત રહે છે.

સત્તાનું પ્રતિનિધાન ઔપચારિક અને અનૌપચારિક બંને પ્રકારનું થઈ શકે છે. એટલે કે સત્તા લેખિત રીતે કેટલીક કામગીરી માટે અપાય છે તો ક્યારેક અનૌપચારિક રીતે મૌખિક રીતે પણ અપાય છે. જેમ્સ મૂનીના મતે સત્તાનું પ્રતિનિધાન મહદ્અંશે અધોમુખી હોય છે. એટલે કે મુખ્ય અધિકારી તરફથી ગૌણ અધિકારી તરફનું હોય છે. પરંતુ પ્રો. ટેરીનું માનવું છે કે સત્તાનું પ્રતિનિધાન કોઈ પણ દિશામાં હોઈ શકે. જેમ કે લોકશાહીમાં ધારાસભ્યોને અને પ્રમુખને સત્તાનું પ્રતિનિધાન ઊર્ધ્વગામી છે. આ ઉપરાંત બાહ્ય સત્તા પ્રતિનિધાન પણ થઈ શકે. જેમ કે 26 જાન્યુ, 2001માં ગુજરાતના ધરતીકંપમાં રાહતકાર્ય માટે ભારત સરકાર અને ગુજરાત સરકારે કેટલીક બિનસરકારી સંસ્થાઓને રાહતકાર્ય અને પુનર્વસવાટની આપેલી સત્તા એ બાહ્ય સત્તા પ્રતિનિધાનનો દાખલો છે.

લાભ : (1) ઉચ્ચ અધિકારીના કાર્યનું ભારણ ઘટે છે. (2) નીચલા કર્મચારીઓની

કામગીરીને, નિર્ણયઘડતરને પ્રોત્સાહન મળે છે. (3) કામગીરી જવાબદારીપૂર્ણ બનતાં ઝડપી બને છે. (4) નીચલા કર્મચારીઓનો અહમ્ સંતોષાય છે. તેમનો કાર્યોત્સાહ વધે છે. (5) વહીવટખર્ચ ઘટે છે. (6) નીચલા સ્તરે નેતૃત્વ વિકસે છે.

મર્યાદા : (1) સત્તાના પ્રતિનિધાનનો ક્યારેક દુરુપયોગ પણ થઈ શકે છે. (2) નીચલા કર્મચારીઓમાં ખોટી ગુરુતાગ્રંથિ બંધાય છે. (3) વાસ્તવમાં ઉચ્ચ અધિકારીની જવાબદારી ઘટતી નથી. (4) તેમાં નિરીક્ષણ, નિયંત્રણ અને સંકલનના પ્રશ્નો ઉદ્ભવે છે.

આમ, સત્તાના પ્રતિનિધાનની કેટલીક મર્યાદાઓ હોવા છતાં રાજ્યવહીવટનું કાર્યક્ષેત્ર વિસ્તરતાં ઉચ્ચ અધિકારીઓના કામનું ભારણ વધતું જાય છે તેથી સત્તાનું પ્રતિનિધાન જરૂરી છે. જરૂર છે માત્ર તેનો દુરુપયોગ ન થાય તે જોવાની.

(5) અંકુશિત વિસ્તાર : આ સિદ્ધાંત રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રે મનોવિજ્ઞાન પાસેથી મેળવ્યો છે. રાજ્યવહીવટમાં આ સિદ્ધાંતને વિકસાવવાનું માન જૅમ્સ મૂની અને લ્યૂથર ગુલિકને ફાળે જાય છે. તેમની સાથે આ સિદ્ધાંતનું સમર્થન કરવાનું માન હેમિલ્ટન, ઉર્વિક અને ગ્રેહામ વૉલાસને ફાળે પણ જાય છે. આ સિદ્ધાંત પ્રમાણે રાજ્યવહીવટમાં કોઈ પણ અધિકારીનો અંકુશવિસ્તાર એટલો જ હોવો જોઈએ કે જેટલા વિસ્તારનું તે કુશળતાપૂર્વક સંચાલન કરી શકે. કોઈ પણ વ્યક્તિને અન્ય વ્યક્તિઓની કામગીરી ઉપર ધ્યાન રાખવાની શક્તિની મર્યાદા હોય છે. જેને રાજ્યવહીવટમાં 'અંકુશવિસ્તારના સિદ્ધાંત' તરીકે ઓળખવામાં આવે છે.

આ સિદ્ધાંતનું સમર્થન ઘણા ચિંતકોએ કર્યું હોવા છતાં એક અધિકારી તેના હાથ નીચેના કેટલા કર્મચારીઓ ઉપર નિરીક્ષણ અને નિયંત્રણ રાખી શકે, તેના માટે એકમત નથી. આ દિશામાં ઘણા અભ્યાસો થયા છે અને હજુ થઈ રહ્યા છે. મહત્ત્વના અભ્યાસની નોંધ લઈએ તો અમેરિકન પ્રમુખના અંકુશ વિસ્તારનો અભ્યાસ કરનાર 1937ની બ્રાઉનલો સમિતિ અને 1947ના હૂવરપંચે પ્રમુખની અંકુશ-સીમાને મર્યાદિત કરવાની ભલામણ કરેલી.

વહીવટશાસ્ત્રી લ્યૂથર ગુલિકે આ સિદ્ધાંતનું જોરદાર સમર્થન કરતાં ત્રણ પરિબળોને મહત્ત્વ આપેલું : (અ) કાર્ય કેવા સ્વરૂપનું છે તે બાબતે મહત્ત્વ આપતાં જણાવેલું : કાર્ય જેમ સરળ સ્વરૂપનું તેમ અંકુશવિસ્તાર મોટો બની શકે છે. (બ) **સમય** - જો સંગઠનની સ્થાપના ઠીક ઠીક સમય પહેલાં થઈ હોય તો તેની કામગીરીની પ્રણાલીઓનો વિકાસ થયો હોવાથી અંકુશવિસ્તાર વધી શકે છે. (ક) ત્રીજી બાબત ગુલિક **સ્થળ**ને ગણાવી છે. જો સંગઠનના કર્મચારીઓ એક જ સ્થળે કામ કરતાં હોય તો અંકુશવિસ્તાર મોટો બની શકે છે. તેથી વિરુદ્ધની પરિસ્થિતિઓમાં અંકુશવિસ્તાર ઘટે છે. આ ત્રણ બાબતો ઉપરાંત ઉપરી અધિકારીનું વ્યક્તિત્વ જેટલું પ્રભાવશાળી હોય તથા રાજ્યે વાહનવ્યવહાર તથા સંદેશાવ્યવહારની ટેક્નોલોજીમાં જેટલો વધુ વિકાસ

કર્યો હોય તેટલો અંકુશ-વિસ્તાર મોટો બને છે. અંકુશ વિસ્તાર માટે રાષ્ટ્રીય ચારિત્ર્ય પણ મહત્ત્વનું બને છે. શિસ્તના ઊંચા સંસ્કાર ધરાવતા જાપાન અને ઇઝરાયલમાં અંકુશ વિસ્તાર મોટો બની શકે છે.

(6) સંકલનનો સિદ્ધાંત : સંકલનનો સિદ્ધાંત એ સંગઠન અને સંચાલન માટે પાયાનો સિદ્ધાંત છે. હેન્રી ફેયોલ, લ્યૂથર ગુલિક, લિયેન્ડર ઉર્વિક જેવા પરંપરાવાદીઓ અને મેરી પાર્કર ફોલેટ અને ચેસ્ટર આઇ બર્નાડ જેવા માનવ સંબંધવાદીઓએ તેનું સમર્થન કરેલું છે. સંકલનનો અર્થ સ્પષ્ટ કરતાં પ્રો. એલ. ડી. વ્હાઇટ જણાવે છે કે, "સંકલન એક પ્રક્રિયા છે જે અલગ તત્ત્વોને શક્તિ તથા પ્રભાવના આધારે કેન્દ્રીકૃત કરે છે અને જેના ફળસ્વરૂપ સ્વતંત્ર તત્ત્વ પરસ્પર એકસાથે કામ કરવા માંડે છે." પ્રો. ટેરી કહે છે, "વિભિન્ન ભાગોનું પરસ્પર અનુકૂલન, વિભિન્ન ભાગીદારીની ગતિવિધિઓ તથા પરિબળોનું સમયે સમયે અનુકૂલન એ જ સંકલન છે. જેથી સમગ્રતા ઉત્પાદન માટે પ્રત્યેક ભાગ પોતાનું યોગદાન આપી શકે." આમ સંકલન એ સંગઠનના સામાન્ય હેતુની સિદ્ધિ માટે સંવાદી પગલાં લેવાં, સંગઠનના વિવિધ એકમોની કામગીરીનું સમયસરનું અનુકૂલન છે. જેથી તેમનું કાર્ય બેવડાયા કે અથડામણમાં આવ્યા વગર અવિરતપણે ચાલુ રહે.

રાજ્યવહીવટમાં મોટાં સંગઠનોના વિવિધ વિભાગો અને કર્મચારીઓ વચ્ચે આજે માત્ર શ્રમવિભાજન અને વિશેષીકરણ થાય તે પૂરતું નથી, પરંતુ તે સાથે કામગીરીનું પુનરાવર્તન અને સંઘર્ષ ન થાય તે હાર્દરૂપ બાબત છે. સંકલનના મુખ્યત્વે ચાર પ્રકાર છે : (અ) માળખાગત સંકલન, જેમાં સંગઠનના જુદા જુદા વિભાગો વચ્ચેના સુમેળ ઉપર ભાર અપાય છે તેનું સમર્થન પરંપરાવાદીઓએ કર્યું છે. (બ) તે માનસિક પ્રકાર છે. તેમાં કર્મચારીઓનાં પરસ્પરનાં રસ અને અભિરુચિને ધ્યાનમાં લઈ તેમનામાં અનુકૂલન વધે, તેમના પ્રશ્નો અને સંઘર્ષોનું નિવારણ થાય તેવી બાબતનું સમર્થન માનવ સંબંધવાદી મેરી પાર્ક ફોલેટ અને ન્યૂમેને કરેલું છે. (ક) અહીં સંગઠનના વિવિધ એકમો વચ્ચે ઊર્ધ્વગામી પ્રક્રિયાથી સંકલન થાય છે. (ડ) સમક્ષિતિજ પ્રકારમાં સંગઠનમાં સમાન સ્તરે રહેલા કર્મચારીઓ વચ્ચે સંકલન સધાય છે.

સંકલનનાં બે મહત્ત્વનાં પાસાં છે : (અ) રચનાત્મક અને (બ) કાર્યાત્મક.

(અ) રચનાત્મક : સંગઠનની રચના સમયે જ એવા સિદ્ધાંતોને ધ્યાનમાં લેવા જોઈએ કે જેનાથી સંગઠનમાં સંકલન જળવાય. જેમ કે, સોપાનિક તંત્રરચના, આદેશની એકતા, સત્તાધિકાર અને જવાબદારી, સત્તાનું પ્રતિનિધાન, અંકુશવિસ્તાર અને નિરીક્ષણના સિદ્ધાંતોને સંગઠનની રચના સમયે ધ્યાનમાં લેવાય તો સંકલનની પ્રક્રિયા સરળ બને છે.

(બ) કાર્યાત્મક : સંગઠનમાં કાર્યપ્રથા અને કાર્યપદ્ધતિઓ તથા પ્રયુક્તિઓનો યોગ્ય ઉપયોગ થાય તો સંકલનમાં સરળતા રહે છે.

સફળ સંકલનની માર્ગદર્શક પૂર્વશરતો અને સાધનો સંગઠનમાં સંકલન કાર્યક્ષમ રીતે સ્થપાય તે માટે ઔપચારિક અને અનૌપચારિક પૂર્વશરતો અને સાધનો મહત્ત્વનાં બની રહે છે.

(1) પ્રારંભથી જ સંકલનનું આયોજન : સંગઠનની રચના અને નીતિઘડતરના આયોજનની શરૂઆતથી જ સંકલન માટે જરૂરી વિચારણા થવી જોઈએ.

(2) કર્મચારી પ્રથા : કર્મચારીઓની નિમણૂક, તેમનાં વર્તન, બઢતી, બદલી, નિવૃત્તિ જેવી બાબતો અંગે લેખિત સ્પષ્ટતાઓ થાય તેથી બિનજરૂરી સંઘર્ષ ઊભા ન થાય.

(3) આદેશનો અમલ અને કાર્યવિધિઓની સ્થાપના : સંગઠનના વિવિધ વિભાગો વચ્ચે મતભેદ ઊભા થાય ત્યારે આદેશ અને તેના અમલનો માર્ગ ચોક્કસ હોવો જોઈએ. આ સાથે વિવિધ વિભાગો અને વિવિધ કાર્યોની ચોક્કસ પદ્ધતિઓ કાર્યને બેવડાવતાં અટકાવે છે અને સંકલનની પ્રક્રિયાને સરળ બનાવે છે.

(4) ઔપચારિક અને અનૌપચારિક ચર્ચા-વિચારણા : સંગઠનના વિવિધ વિભાગોમાં નિર્ણયઘડતર સમયે, કાર્ય અવરોધો અંગે અને નવાં મૂલ્યોની સ્થાપના માટે ઔપચારિક બેઠકો, પરિસંવાદોની સાથે અનૌપચારિક રીતે સંગઠનના વડા વિવિધ વિભાગોની મુલાકાત લઈ ચર્ચા-વિચારણા કરતા રહે તે પણ જરૂરી બાબત છે.

(5) માહિતી અને સંદેશાવ્યવહારની કાર્યક્ષમતા : મોટાં જટિલ સંગઠનોના વિવિધ વિભાગો વચ્ચે સંકલન માટે વહીવટીપત્રોની ચોક્કસ ઢબ, ફોર્મની સાથે ટેલિફોન, મોબાઇલ ફોન, ફેક્સ, વિડિયો કૉન્ફરન્સ દ્વારા માહિતી અને સંદેશાવ્યવહારનાં અદ્યતન સાધનોનો ઉપયોગ કાર્યક્ષમ સંકલનની સ્થાપના કરે છે.

આમ, સંકલનના સિદ્ધાંતના અસરકારક અમલથી સંગઠનમાં સમૂહ ભાવના (ટીમ સ્પિરિટ) સહકાર અને અનુકૂલન વધે છે. કામગીરી સરળ બને છે. સંગઠનના હેતુઓ સરળ રીતે સિદ્ધ થઈ શકે છે.

(7) નિરીક્ષણનો સિદ્ધાંત : નિરીક્ષણના સિદ્ધાંતનું સમર્થન માર્શલ ડિમોક, હેન્રી ફેયોલ, જહોન પીફનર તથા એલ્ટન મેયો જેવા વહીવટીશાસ્ત્રીઓએ કરેલું છે. નિરીક્ષણ માટે અંગ્રેજીમાં વપરાતો શબ્દ 'સુપરવિઝન', 'સુપર' અને 'વિઝન' એવા બે શબ્દોનો બનેલો છે. આ બંને શબ્દોનો સંયુક્ત અર્થ કાળજીપૂર્વક, અધિકારપૂર્વક અને હેતુસર જોવું તેવો થાય છે. માર્શલ ડિમોકના મતે નિરીક્ષણના બે પ્રકાર છે : સામાન્ય નિરીક્ષણ અને ટેક્નિકલ નિરીક્ષણ. સામાન્ય નિરીક્ષણમાં થઈ રહેલા કામ અથવા થયેલા કામનું નિરીક્ષણ હોય છે. જ્યારે ટેક્નિકલ નિરીક્ષણમાં કામ જે પદ્ધતિઓ કે

સાધનો વડે થતું હોય છે તેનું નિરીક્ષણ છે. નિરીક્ષણ એ તપાસ તથા ઊલટ તપાસ કરતાં અલગ બાબત છે. વાસ્તવમાં તપાસ અને ઊલટ તપાસ એ નિરીક્ષણનાં સાધન છે. નિરીક્ષણનાં સૂચનો અને આદેશોના અમલ અંગે તપાસ થાય છે. જ્યારે કર્મચારીથી થયેલી ભૂલ કે ગુનાને શોધવા ઊલટ તપાસ થાય છે. નિરીક્ષણ આજે વિધેયાત્મક બાબત ગણાય છે. તેમાં કર્મચારીઓ સાથે વિચારવિનિમય અને તેમને સલાહ આપવાની બાબતનો સમાવેશ થાય છે. અવસ્થી અને મહેશ્વરીએ માર્ગારેટ વિલિયમસનના શબ્દોમાં નોંધ્યું છે કે, "નિરીક્ષણ એ એક પ્રક્રિયા છે. જેમાં કર્મચારીઓને તેમની આવશ્યક્તાઓ અનુસાર શીખવા, તેમના જ્ઞાન તથા કૌશલ્યનો સર્વોત્તમ ઉપયોગ કરવા તથા યોગ્યતાઓમાં સુધારણા કરવા કોઈ અધિકારીની મદદ મળે છે. જેથી તેઓ પોતાના કાર્યને વધુ સારી રીતે કરી શકે અને તેમને પોતાને તથા સંસ્થાને વધુમાં વધુ સંતોષ પ્રાપ્ત થાય."

આમ, નિરીક્ષણ એ એવી પ્રક્રિયા છે જે સંગઠનમાં સતત ચાલતી હોય છે. તે સંચાલનના કાર્યનો એક ભાગ હોય છે. તેમાં નિમ્ન કર્મચારીઓના કાર્યોનાં માર્ગદર્શન અને નિયંત્રણનો સમાવેશ થઈ જાય છે. તે સંગઠનની એકતા અને ધોરણોની જાળવણી પ્રમાણેના કાર્યની ખાતરી અપાવે છે. સામાન્ય રીતે નિરીક્ષણ સંગઠનના પ્રત્યેક સ્તરે જરૂરી હોય છે. આમ છતાં ખાસ કરીને નિમ્ન સ્તરે તે વધુ થાય છે, જ્યાં નીતિના અમલ માટે અને ધ્યેયોની પ્રાપ્તિ માટે કામ થતું હોય છે.

વહીવટશાસ્ત્રી જહોન ડી. મિલેટનું માનવું છે કે નિરીક્ષણને લીધે એક તરફ સંગઠનમાં યોગ્યપણે સંકલન જળવાય છે તો બીજી બાજુ પ્રત્યેક એકમ તેની કામગીરી બરોબર બજાવે તે માટે તેની કાળજી લેવાય છે. માર્શલ ડિમોકના મતે નિરીક્ષણ સત્તાના પ્રતિનિધાન સાથે ગાઢ સંબંધ ધરાવે છે. ઉચ્ચ અધિકારી ગૌણ કર્મચારીઓને કામગીરી માટે સત્તાનું પ્રતિનિધાન કરે છે. ગૌણ કર્મચારીઓ જે કામગીરી કરે છે તેનું નિરીક્ષણ સોપાનિક તંત્રરચનાને પ્રત્યેક તબક્કે થાય છે.

નિરીક્ષણની પ્રક્રિયા ત્રણ તબક્કામાં થતી જણાય છે. પ્રથમ તબક્કામાં સંગઠનમાં કર્મચારીઓને કામગીરીની સોંપણી અને કામગીરીનાં ધોરણોનું નિર્માણ થાય છે. બીજા તબક્કામાં સોંપાયેલ કામગીરી યોગ્ય દિશામાં અને કાર્યક્ષમપણે થાય છે કે કેમ તે જોવાય છે. જ્યારે ત્રીજા તબક્કામાં સંગઠનના વિવિધ વિભાગો વચ્ચે સંકલન જળવાઈ રહે તથા કર્મચારીઓનો કાર્યોત્સાહ ટકી રહે તે બાબતની કાળજી લેવાય છે. આમ થવાથી સંગઠનમાં શિસ્ત અને વ્યવસ્થા જળવાઈ રહે છે અને હેતુઓની સિદ્ધિ સમયસર થાય છે.

નિરીક્ષણની પદ્ધતિઓ : સંગઠન માટે નિરીક્ષણના મહત્ત્વને ધ્યાનમાં લઈને તેને માટે કેટલીક પદ્ધતિઓ વિકસાવાઈ છે. જે નીચે પ્રમાણે છે :

(1) આયોજન : સંગઠનની રચના અને કાર્યક્રમના ઘડતર સમયે કાર્યની, સત્તાની, જવાબદારીની વહેંચણી સ્પષ્ટ થવી જોઈએ.

(2) પૂર્વમંજૂરી : પ્રત્યેક વિભાગ દ્વારા મુખ્ય અધિકારીની પૂર્વમંજૂરી લેવાય પછી જ કાર્યક્રમનો અમલ થઈ શકે છે.

(3) કામગીરીનાં ધોરણો : કામગીરીનાં લક્ષ્યાંકો, ગુણવત્તા અને સમયબદ્ધતાનાં ધોરણો બાંધવામાં આવે છે.

(4) અંદાજપત્ર : નિરીક્ષણ માટે ખર્ચ કેટલો, ક્યારે, કેવી રીતે થશે તેની પૂર્વમંજૂરી જેવી બાબતો મહત્ત્વની બને છે.

(5) કાર્યવાહીની પુસ્તિકા : સંગઠનના એકમોને રોજ-બ-રોજની કામગીરીમાં માર્ગદર્શન મળી રહે તે માટે લેખિત રીતે નિયમો અને પદ્ધતિઓ જણાવાયેલી હોય છે.

(6) અહેવાલ : સંગઠનનાં એકમોએ માસિક, ત્રિમાસિક, વાર્ષિક અહેવાલ પોતાના મુખ્ય અધિકારીને મોકલવાનો હોય છે. જેનાથી એકમોને કામગીરીની પડતી મુશ્કેલીઓની જાણકારી મળે છે.

(7) તપાસ : સંગઠનનાં ધ્યેયોની સિદ્ધિ તરફ કામગીરી કેટલે પહોંચી છે ? વહીવટ સ્વચ્છ છે ? શિસ્ત અને કાર્યોત્સાહ જળવાઈ રહ્યો છે ? તેની સમયાંતરે તપાસ અધિકારી તપાસ કરી સલાહ-સૂચનો આપે છે.

(8) કાર્મિક સભાઓ : વિવિધ વિભાગોના અધિકારીઓની સમયાંતરે સભા યોજાતી હોય છે. તેમાં કામગીરી, ખર્ચ, અવરોધોની જાણકારી મેળવાય છે. સલાહ-સૂચનો અપાય છે. આજે આવી કાર્મિક સભા વિડિયો કોન્ફરન્સ દ્વારા દૂરદૂરનાં એકમો વચ્ચે શક્ય બની છે.

ટૂંકમાં, નિરીક્ષણનો સિદ્ધાંત સંગઠન રચના અને કામગીરીના પ્રત્યેક તબક્કે ઉપયોગી છે. તે સંચાલનનું એક અગત્યનું સાધન છે. સંગઠનની કાર્યક્ષમતા, શિસ્ત, કાર્યોત્સાહ અને ધ્યેયસિદ્ધિ તરફ ગતિ માટે તે અસરકારક પરિબળ છે.

(8) કેન્દ્રીયકરણ અને વિકેન્દ્રીકરણનો સિદ્ધાંત : સંગઠનની રચનાના સિદ્ધાંતોમાં કેન્દ્રીકરણ અને વિકેન્દ્રીકરણનો સિદ્ધાંત આગવું સ્થાન ધરાવે છે. તે કોઈપણ સંગઠનના સ્વરૂપને નક્કી કરનારો સિદ્ધાંત છે. અભ્યાસુઓ જ નહિ સામાન્ય લોકો પણ સંગઠન અંગેનો અભિપ્રાય આ સિદ્ધાંતને આધારે આપે છે. આમ થવાનું કારણ એ છે કે સંગઠનમાં કેન્દ્રીકરણ વધુ છે કે વિકેન્દ્રીકરણ વધુ છે તેની અનુભૂતિ થઈ શકે છે.

આ સિદ્ધાંતનું ચિંતન જે. એસ. મીલ, એલ. ડી. વ્હાઇટ, વીલોબી, એફ. એમ. માર્કસ અને જે. સી. ચાર્લ્સવર્થને તથા ડૉ. એમ. પી. શર્માએ કરેલું જણાય છે. કેન્દ્રીકરણ અને વિકેન્દ્રીકરણનો અર્થ સમજાવતાં પ્રો. એલ.ડી. વ્હાઇટ જણાવે છે, "વહીવટીતંત્રના નિમ્ન સ્તરેથી ઉચ્ચ સ્તર તરફની સત્તાના હસ્તાંતરણને કેન્દ્રીકરણ કહે

છે. જ્યારે તેનાથી વિપરીત વ્યવસ્થાને વિકેન્દ્રીકરણ કહે છે." ડૉ. એમ. પી. શર્માએ વધુ વિગતે અર્થ સ્પષ્ટ કરતાં જણાવ્યું છે કે, "કેન્દ્રીકરણ અને વિકેન્દ્રીકરણનો સાર નિર્ણય સત્તાની વહેંચણીમાં છે. કોઈ પણ સંગઠનમાં નિર્ણયના કેન્દ્ર જેટલા ઓછા હોય છે તેટલું તે વધુ કેન્દ્રવર્તી મનાય છે. તેથી વિરુદ્ધ જે સંગઠનમાં નિર્ણયના જેટલાં વધુ કેન્દ્રો હોય છે તેટલું જ તે સંગઠન વધુ વિકેન્દ્રીકૃત હોય છે. અહીં એક વાત ધ્યાનમાં રાખવા જેવી છે કે કેન્દ્રીકરણ અને વિકેન્દ્રીકરણ વચ્ચે માત્રાનો ફરક હોય છે. કોઈ મૂળભૂત કે પ્રકારાત્મક તફાવત નથી. કારણ કે ન તો કોઈ સંગઠન પૂર્ણતયા કેન્દ્રિત હોઈ શકે, અને ન તો પૂર્ણતયા વિકેન્દ્રિત. જો તે પૂર્ણતયા કેન્દ્રિત હોય તો પ્રત્યેક મામલામાં નિર્ણય લેવાની સત્તા મુખ્ય કારોબારી અધિકારી પાસે કેન્દ્રિત થઈ જશે. તેનું પરિણામ એ થશે કે તેની પાસે કામનો ઢગલો થઈ જશે અને તે કોઈ પણ સ્થિતિમાં તે કરી શકશે નહિ. બીજી બાજુ પૂર્ણ વિકેન્દ્રીકરણનો અર્થ થશે અરાજકતા. પ્રત્યેક એકમ પોતાના ક્ષેત્રમાં સ્વચ્છંદ બનીને નિર્ણય કરશે. વાસ્તવમાં કેન્દ્રીકરણ અને વિકેન્દ્રીકરણનો પ્રશ્ન બંને વચ્ચેના સમતુલનનો છે."

આમ કેન્દ્રીકરણ કે વિકેન્દ્રીકરણમાં કોણ વધુ લાભકારી અને કોણ વધુ ગેરલાભવાળું એ પહેલી નજરે જ નક્કી કરી લેવું વાજબી નથી. વિકેન્દ્રીકૃત સંગઠનમાં પણ સત્તાનો પ્રારંભ તો કેન્દ્રથી જ થાય છે. તેથી સંગઠન માટે શું જરૂરી છે. કેન્દ્રીકરણ કે વિકેન્દ્રીકરણ તેનો આધાર પ્રથમ તો સંગઠનની રચનાને કેટલો સમય થયો છે તેના પર છે. જો સંગઠન નવું જ હોય તો તેમાં કાર્યરીતિઓ પ્રસ્થાપિત ન હોવાથી અને પડકારોનો સામનો મોટો હોવાથી તે ઠીક ઠીક પ્રમાણમાં કેન્દ્રીકૃત રહેશે. સંગઠનના વડાએ અન્ય ગૌણ અધિકારીઓ અને કર્મચારીઓને દોરવા પડશે. પરંતુ, જેમ જેમ સંગઠન જૂનું થતું જાય, કાર્યરીતિઓ પ્રસ્થાપિત થતી જાય, સંગઠનના ગૌણ કર્મચારીઓમાં કામનો અનુભવ વધતો જાય, તેમ તેમ સંગઠનના વડા સત્તાને વિકેન્દ્રિત સહેલાઈથી કરી શકશે. બીજી બાબત, કાર્યનું સ્વરૂપ છે. જો સંગઠનનાં એકમોના કાર્યનું સ્વરૂપ, સમરૂપ હોય તો તે કેન્દ્રિત વધુ રહેશે. જેમ કે અંદાજપત્ર નિર્માણ, આયોજનપંચની કામગીરી એ કેન્દ્રીકરણને પોષક છે. પરંતુ જો સંગઠનમાં વિવિધ એકમોને વિશિષ્ટ કામગીરીઓ અપાઈ હોય તો તે વિકેન્દ્રીકરણને જરૂરી બનાવશે. વિશિષ્ટ કામો નિષ્ણાતો જ્ઞાનને આવશ્યક બનાવે છે. આવા વિશિષ્ટ જ્ઞાન માટે સંગઠનના વડાએ સત્તાની સોંપણી કરવી જરૂરી બને છે. ત્રીજું છે, બાહ્ય પડકારો કે બાહ્ય પરિબળોની અસર. જો સંગઠનને બાહ્ય પડકારોનો સામનો કરવો પડતો ન હોય, બાહ્ય પરિબળો જેમકે લોકોના સહકારની જરૂર ઓછી હોય તો તે કેન્દ્રીકૃત રહી શકશે. જેમકે લશ્કરી સંગઠન. પરંતુ જો સંગઠનને બાહ્ય પડકારો અને બાહ્ય પરિબળો વધુ

પ્રભાવિત કરતા હોય તો તેણે વિકેન્દ્રીકરણ તરફ જવું પડશે. જેમકે આર્થિક વિકાસના કાર્યક્રમો અને સામાજિક સુધારણાના કામ કરતા સંગઠનોને લોકોના સહકારની મોટી જરૂર પડે છે તેથી આવા સંગઠનોએ વિકેન્દ્રીકરણ સ્વીકારવું પડે છે. ભારતમાં પંચવર્ષીય યોજનાઓમાં લોકસહકાર માટે પંચાયતીરાજનો પ્રયોગ, તેનું ઉદાહરણ છે.

આ ત્રણ બાબતોને ધ્યાનમાં રાખીને જો સત્તાના વિકેન્દ્રીકરણ માટે વિધેયાત્મક અને નિષેધાત્મક જોગવાઈઓ ન હોય તો વિકેન્દ્રીકરણ મુશ્કેલ છે. અભ્યાસુઓનું કહેવું છે કે સત્તાનું વલણ જ એવું છે કે મનુષ્યને તે સ્વાભાવિકપણે ગમે, તેથી સત્તાનું વલણ જ કેન્દ્રીકરણને પોષક છે. જો સંગઠનને વિકેન્દ્રીકરણની જરૂર હોય તો તે માટે સભાનપણે જોગવાઈઓ કરવાની જરૂર પડે છે. એટલું જ નહિ, આ જોગવાઈઓના અમલ માટે ન્યાયતંત્ર જેવું અસરકારક તંત્ર અને લોક જાગૃતિ જરૂરી બને છે.

કેન્દ્રીકરણ અને વિકેન્દ્રીકરણના પ્રકાર :

સામાન્ય રીતે ત્રણ આધારો ઉપર કેન્દ્રીકરણ અને વિકેન્દ્રીકરણના પ્રકાર પાડી શકાય : (અ) રાજકીય, (બ) વહીવટી, (ક) કાર્યાત્મકતા.

(અ) રાજકીય પ્રકારના કેન્દ્રીકરણમાં આપણે રાજાશાહી, સરમુખત્યારશાહી અને સામ્યવાદી પક્ષની એકપક્ષ પદ્ધતિનો સમાવેશ કરી શકીએ. જ્યારે વિકેન્દ્રીકરણ પ્રકારમાં લોકશાહીને ગણાવી શકાય. (બ) વહીવટી પ્રકારમાં કેન્દ્રીકરણની દૃષ્ટિએ એકતંત્રી શાસન પ્રણાલી અને વિકેન્દ્રીકરણમાં સમવાયતંત્રી વ્યવસ્થાનો ઉલ્લેખ કરી શકાય. (ક) કાર્યાત્મક દૃષ્ટિએ એક સ્વરૂપના કાર્યાત્મક એકમ માટે કેન્દ્રીકરણ પ્રકારનો ઉપયોગ થાય છે, જેમ કે અંદાજપત્ર ઘડતર કરનાર એકમ જ્યારે વ્યાવસાયિક, વિશિષ્ટ એકમોને કાર્યાત્મક વિકેન્દ્રીકરણ પ્રકારમાં ભારતમાં વિશ્વ વિદ્યાલય અનુદાનપંચ, બાર ઍસોસિયેશનને કેન્દ્ર સત્તા વિકેન્દ્રિત કરે છે.

મૂલ્યાંકન : કેન્દ્રીકરણ અને વિકેન્દ્રીકરણ બંનેના કેટલાક લાભ-ગેરલાભ છે. એક દૃષ્ટિએ જોઈએ તો કેન્દ્રીકરણના જે લાભ છે તે વિકેન્દ્રીકરણના ગેરલાભમાં પરિણમે છે. જ્યારે કેન્દ્રીકરણના ગેરલાભ વિકેન્દ્રીકરણના લાભમાં પરિણમી શકે છે. કેન્દ્રીકરણના લાભનો વિચાર કરીએ તો તે ટૂંકાગાળાના વિશેષ છે. જેમ કે તે વહીવટમાં શિસ્ત અને કાર્યક્ષમતા લાવે છે. તે જવાબદારી પણ લાવે છે અને કરકસરપૂર્ણ છે. સ્થાનિક દબાણો સામે રક્ષણ પૂરું પાડે છે. પ્રાદેશિક અલગતા સામે સમતુલા આપે છે પરંતુ લાંબેગાળે આ લાભ રાજકીય અને સામાજિક પ્રથાને હાનિકારક બની શકે છે. તે પહેલવૃત્તિની અવગણના કરે છે. તેમાં ખાનગી ઉદ્યોગની સાહસવૃત્તિ હોતી નથી. તેની સૌથી મોટી ખામી વ્યક્તિસ્વાતંત્ર્ય અને લોકશાહી ભાવનાની અવહેલના થવાની શક્યતા રહે છે.

જ્યારે વિકેન્દ્રીકરણમાં કેન્દ્રીકરણની મર્યાદાઓનો ઉકેલ જણાય છે. તે સ્થિતિસ્થાપકતાને નિર્ણયની પહેલવૃત્તિને પામે છે. મુખ્ય કારોબારીનો કાર્યભાર ઘટાડે છે. વહીવટી કુશળતા વધારે છે. નીચલા અધિકારીઓમાં જવાબદારીની ભાવના પેદા કરે છે. વહીવટને લોકાભિમુખ બનાવે છે. લાંચરુશ્વત ઘટે છે.

આમ છતાં વિકેન્દ્રીકરણના પણ ગેરલાભ છે તે સંકલનના પ્રશ્નો પેદા કરે છે. પ્રદેશવાદને પોષે છે. બેદરકારી અને લાલપટ્ટીવાદ પેદા કરી શકે છે.

આમ છતાં વહીવટી કાર્યક્ષમતા માટે, સંગઠનના કદ, સમય, કાર્યના સ્વરૂપ પ્રમાણે કેન્દ્રીકરણ અને વિકેન્દ્રીકરણના કેટલાંક ઉપયોગી તત્ત્વોનો સુમેળ કરી શકાય છે.

મુખ્ય કારોબારીની રચના ધારાસભામાંથી થાય છે અને તે ધારાસભાને જવાબદાર હોય છે. ધારાસભાનો વિશ્વાસ ગુમાવતા મુખ્ય કારોબારીએ રાજીનામું આપવું પડે છે. બીજી બાજુ, મુખ્ય વાસ્તવિક કારોબારી ધારાસભાના પ્રથમ ગૃહનું વિસર્જન કરવાની ભલામણ કરી શકે છે. આમ અહીં મોન્તેસ્ક્યૂના સત્તા વિશ્લેષણના સિદ્ધાંતનો અમલ આંશિક છે.

(બ) પ્રમુખીય કારોબારી :

પ્રમુખ પદ્ધતિમાં મુખ્ય કારોબારી પ્રમુખ છે. પ્રમુખ ચોક્કસ મુદત માટે ચૂંટાય છે. તે મંત્રીમંડળની રચના કરે છે. પરંતુ મંત્રીઓ, ધારાસભાના સભ્યો નથી અને ધારાસભામાં બેસતા નથી. પ્રમુખ તથા તેમનું મંત્રીમંડળ ધારાસભાને જવાબદાર ગણાતું નથી. પ્રમુખ ધારાસભાના નીચલા ગૃહનું વિસર્જન કરી શકતા નથી. સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકા પ્રમુખ પદ્ધતિનું શ્રેષ્ઠ ઉદાહરણ છે. અહીં મોન્તેસ્ક્યૂના સત્તા વિશ્લેષણના સિદ્ધાંતનો મોટો પ્રભાવ જણાય છે. પ્રમુખ અને કોંગ્રેસ (ધારાસભા) તથા ન્યાયતંત્ર નિયંત્રણ અને સમતુલાના સિદ્ધાંતથી સંકળાયેલા જણાય છે.

કારોબારીના અન્ય પ્રકાર : બહુજન કારોબારી :

બહુજન કારોબારીનો વિશિષ્ટ પ્રકાર માત્ર સ્વિટ્ઝરલેન્ડમાં છે. અહીં મુખ્ય કારોબારી સાત સભ્યોની પરિષદની બનેલી છે. તે પોતાનામાંથી એકને પ્રમુખ અને એકને ઉપપ્રમુખ તરીકે એક વર્ષ માટે ચૂંટે છે. પરંતુ અહીંના પ્રમુખનું સ્થાન અમેરિકાના પ્રમુખ કે બ્રિટનના વડાપ્રધાન સાથે સરખાવી શકાય તેમ નથી. પરિષદના સાતેય સભ્યો સમાન ગણાય છે.

આ ઉપરાંત સંઘીય વ્યવસ્થાવાળા ભારતમાં રાજ્યના મુખ્યપ્રધાન, સમવાયતંત્ર ધરાવતા અમેરિકામાં રાજ્યોના ગવર્નર મુખ્ય કારોબારી છે. સ્થાનિક સ્તરે શહેરોમાં મેયર અને નગરપાલિકાના પ્રમુખ તથા પંચાયતી રાજમાં તાલુકા જિલ્લા પંચાયતોના પ્રમુખ અને ગ્રામ પંચાયતના સરપંચ મુખ્ય કારોબારી છે.

મુખ્ય કારોબારીનાં કાર્યો :

આપણે આગળ જોયું તેમ મુખ્ય કારોબારી રાજકીય નેતા છે અને વહીવટીતંત્રના વડા છે. જ્યારે તે નીતિઘડતરમાં અગ્રગણ્ય ભૂમિકા ભજવે છે, ત્યારે તે રાજકીય નેતા છે. જ્યારે તે નીતિના અમલ સાથે સંકળાયેલા છે ત્યારે તેઓ વહીવટી વડા છે. મુખ્ય કારોબારીનાં કાર્યોને સમજાવવા માટે પ્રો. એલ. ડી. વ્હાઇટ, પ્રો. જ્હોન એ. વ્હીગ, લ્યૂથર ગુલિક તથા વિલોબીએ કરેલ પ્રયત્ન નોંધપાત્ર છે. પ્રો. એલ. ડી. વ્હાઇટે મુખ્ય કારોબારીના આઠ કાર્યો ગણાવ્યા છે. (1) સંગઠનમાં સાનુકૂળ વાતાવરણનું સર્જન, (2) નીતિઘડતર, (3) આદેશ આપવો, (4) અંદાજપત્ર ઘડતર, (5) ઉચ્ચ સિવિલ સેવકોની પસંદગી, (6) નિરીક્ષણ અને નિયંત્રણ, (7) અયોગ્ય જણાતા અધિકારીને દૂર કરવો, (8) લોકસંપર્ક.

જ્યારે વહીવટીશાસ્ત્રી લ્યૂથર ગુલિકે 'પોસ્ડકોર્બ' દ્વારા મુખ્ય કારોબારીનાં કાર્યોને સમજાવવા પ્રયત્ન કર્યો છે. તેમના મતે 'પોસ્ડકોર્બ'નાં સાતેય કાર્યો આયોજન, સંગઠન, કાર્મિક વ્યવસ્થા, માર્ગદર્શન, સમન્વય અહેવાલ અને અંદાજપત્રમાં મુખ્ય કારોબારી નિર્ણાયક ભૂમિકા ભજવે છે. પ્રો. વિલોબીએ મુખ્ય કારોબારીને કોઈ કંપનીના જનરલ મેનેજર સાથે સરખાવતાં મુખ્ય કારોબારીના ત્રણ મુખ્ય કાર્યો ગણાવ્યાં છે : (અ) વહીવટી સત્તા પ્રમુખથી શરૂ થાય છે. સરકારના તમામ એકમો તેમને જવાબદાર હોય છે. (બ) વહીવટી સેવાઓના તમામ વડાઓને પ્રમુખ નીમે છે અને પ્રમુખ જરૂર પડે તેમના સ્થાન ઉપરથી દૂર કરી શકે છે. (ક) તમામ વહીવટી એકમો ધારાસભાને - મુખ્ય કારોબારી દ્વારા, અહેવાલ મોકલે છે. તેમાં અંદાજપત્રનો પણ સમાવેશ થઈ જાય છે.

મુખ્ય કારોબારીનાં કાર્યો અંગે ઉપર પ્રમાણે ચારેય ચિંતકોના વર્ગીકરણ ઉપરથી મુખ્ય કારોબારીના કાર્યોનો આપણે નીચે પ્રમાણે ઉલ્લેખ કરી શકીએ.

(1) સંગઠનમાં સાનુકૂળ વાતાવરણ સર્જે છે : મુખ્ય કારોબારી સંગઠનમાં એવું વાતાવરણ સર્જે છે જેથી સંગઠનમાં કાર્યોત્સાહ વધે છે. તે શક્તિશાળી બને છે અને તે નક્કી કરેલાં ધ્યેયોને સિદ્ધ કરી શકે છે.

(2) નીતિઘડતર કરે છે : મુખ્ય કારોબારી વહીવટી નીતિનું ઘડતર કરે છે. સંચાલનના મહત્ત્વના પ્રશ્નો ઉપર આખરી નિર્ણય મુખ્ય કારોબારી કરે છે. નીતિના અમલ માટે ધારાસભામાં ખરડો રજૂ કરવા સંસદીય લોકશાહીમાં તે પહેલ કરે છે. વિભાગોને અધિકારીત વિધાન માટે પણ તેઓ જણાવે છે. આમ, નીતિવિષયક વિષદ્ ભૂમિકા તેઓ ભજવે છે. ધારાસભામાં નીતિવિષયક સ્પષ્ટતા તેઓ કરે છે.

(3) અંદાજપત્રનું ઘડતર : અંદાજપત્ર ઘડતરમાં મુખ્ય કારોબારીની ભૂમિકા મહત્ત્વની છે. પ્રતિ વર્ષ દેશના અંદાજપત્રના નિર્માણ સમયે મુખ્ય કારોબારી વિશેષ ધ્યાન આપે છે. અંદાજપત્રની ધારાસભામાં ચર્ચા થતી હોય છે, ત્યારે પણ મુખ્ય કારોબારી પોતાના વિચારો રજૂ કરે છે. નાણાકીય ખર્ચ ઉપર નિયંત્રણ રાખે છે.

(4) અધિકારીગણની પસંદગી : રાજ્યવહીવટ માટે જરૂરી એવા મહત્ત્વના ઉચ્ચ અધિકારીઓની તેઓ પસંદગી કરે છે. આ કર્મચારીઓની બદલી, બઢતી, પગાર વધારા જેવા કાર્મિક પ્રશ્નો અંગે મુખ્ય કારોબારી નિર્ણય લે છે.

(5) આયોજન : રાજ્યવહીવટની પ્રવૃત્તિઓ માટે આયોજન મહત્ત્વની બાબત છે. રાજ્યનાં ધ્યેયો, નીતિઓ અને સાધનોને ધ્યાનમાં રાખીને આયોજન હાથ ધરવાનું કાર્ય મુખ્ય કારોબારી કરે છે.

(6) માર્ગદર્શન : રાજ્યવહીવટના વિવિધ વિભાગોને નીતિ અને કાર્યક્રમ અંગેનું માર્ગદર્શન મુખ્ય કારોબારી આપે છે. તેઓ જરૂર પડે સૂચના, માર્ગદર્શન અને આદેશ આપીને વહીવટીતંત્રને ગતિશીલ રાખે છે. તેઓ વહીવટી કાર્યોનું નિરીક્ષણ કરે છે. સંકલન કરે છે અને નિયંત્રણ રાખે છે.

(7) કાર્ય વિભાજન અને સત્તાનું પ્રતિનિધાન : રાજ્યના નીતિવિષયક સમગ્ર કાર્યક્રમને વિવિધ વિભાગો વચ્ચે વહેંચે છે. આ કાર્યક્રમના અમલ માટે સત્તાનું પ્રતિનિધાન પણ મુખ્ય કારોબારી કરે છે.

(8) લોકસંપર્ક : મુખ્ય કારોબારી દેશના સમગ્ર વહીવટીતંત્ર અને લોકો વચ્ચે કડી બનવાનું કાર્ય કરે છે. તેઓ લોકો પાસે જાય છે, ત્યારે વહીવટીતંત્રના વિકાસના કાર્યોની સમજ આપી પ્રતિનિધિત્વ કરે છે. બીજી બાજુ લોકોનો સંપર્ક કરી સંગઠનને બહારથી પ્રભાવિત પણ કરે છે. આ માટે તેઓ લોકોને રૂબરૂ મુલાકાત, પ્રેસ કોન્ફરન્સ, વિડિયો કોન્ફરન્સ, ટી.વી. ઉપર વાર્તાલાપ-પ્રવચન જેવા માધ્યમોનો ઉપયોગ કરે છે.

ઉપરોક્ત કાર્યો કરવા માટે મુખ્ય કારોબારીને દેશના હજારો વિશેષજ્ઞો અને અધિકારીઓનો સહયોગ લેવો પડે છે. 1973માં બ્રાઉનલો સમિતિએ તથા 1949માં પ્રથમ અને 1954માં બીજા હુવરપંચે અમેરિકન પ્રમુખનાં કાર્યોનાં વધતા જતા ભારણ ઉપર વિચારણા કરી પ્રમુખને સહાયક વહીવટીતંત્ર માટે વિચારણા કરેલી. તે પ્રમાણે વ્હાઇટ હાઉસ કાર્યાલય, કેબિનેટ સચિવાલય અને અન્ય સહાયક સંસ્થાઓ છે. આજે પ્રમુખ અમેરિકન વહીવટી તંત્રમાં ઉચ્ચ સિવિલ સેવકો નીમે છે. તેમની સંખ્યા પણ 10,000 જેટલી છે.

બ્રિટનમાં મુખ્ય કારોબારીને તેના કાર્યોમાં મદદ માટે પ્રધાનમંડળ, કેબિનેટ સચિવાલય, કેબિનેટ સમિતિઓ અને અન્ય સલાહકાર સમિતિઓ છે. તેમાં વ્હાઇટલે સમિતિ અને 1961ની જ્હોન વ્હેટ સમિતિના અહેવાલ પ્રમાણે 1967માં સંસદીય કમિશ્નર, કોમ્પ્ટ્રોલર અને એડિટર જનરલનો સમાવેશ થાય છે. ભારતમાં મુખ્ય કારોબારીને તેના કાર્યોમાં મદદરૂપ થવા પ્રધાનમંડળ, પ્રધાનમંડળ સચિવાલય, પ્રધાનમંડળની સમિતિઓ અને સલાહકાર સંસ્થાઓ છે.

● લાઈન, સચિવાત્મક અને સહાયક એકમો :

રાજ્યવહીવટના મહત્ત્વના ખ્યાલોમાં લાઈન, સચિવાત્મક અને સહાયક એકમોનો સમાવેશ થાય છે. એક અર્થમાં આ ત્રણેય એકમો સિંધુ ખીણની સંસ્કૃતિ સમયે પણ હાજર હતા. પરંતુ તેમનો શાસ્ત્રીય ખ્યાલ 18મી સદીમાં મહાન ફ્રેડરિકની આગેવાની નીચે પ્રશિયન લશ્કરમાં વિકસ્યો. ત્યાંથી યુરોપિયન લશ્કરોમાં અને છેલ્લે અમેરિકન લશ્કરમાં આ એકમોનો સ્વીકાર થયો.

અમેરિકન લશ્કરમાંથી રાજ્યવહીવટમાં પ્રો. એલ. ડી. વ્હાઇટ અને વિલોગ્બીએ આ ખ્યાલોના ઉપયોગ કર્યો. ત્યાર પછી લ્યૂથર ગુલિક, જ્હોન પીફનર અને ઉર્વિકે પણ પોતાના અભ્યાસોમાં આ ખ્યાલોનો ઉપયોગ કરીને તેને વધુ સ્પષ્ટ કરવા પ્રયત્ન કર્યો. લાઈન, સચિવાત્મક અને સહાયક એકમો આજે મુખ્ય કારોબારીના વધતા જતા કાર્યોમાં સહાયક બની રહે છે.

(અ) લાઈન એકમો : લશ્કરી વહીવટમાં યુદ્ધના મેદાનમાં દુશ્મનનો સીધો મુકાબલો કરવાનું કામ જે એકમો કરે છે તેને 'લાઈન' એકમ કહે છે. નાગરિક વહીવટી સંગઠનમાં સોપાનિક ક્રમમાં ગોઠવાયેલા જે એકમો આદેશ આપે છે, તથા આદેશ પ્રમાણે કામગીરી બજાવે છે તેને 'લાઈન એકમ' કહે છે.

પ્રો. વિલોગ્બીના મતે લાઈન એકમોને સંગઠનના પ્રાથમિક કાર્યો સાથે સંબંધ છે. સંગઠનની નીતિઓ અને આદેશોના અમલની પ્રાથમિક જવાબદારી તેમની છે. આ એકમો સંગઠનમાં વિશાળ સંખ્યામાં ઊંડાણ સુધી રેખા આકારે ફેલાયેલા હોય છે. તેથી જ તેને 'લાઈન એકમ' કહે છે. તેઓ મુખ્ય કારોબારીના આદેશનો અમલ કરે છે. લોકોને સેવા પૂરી પાડે છે અને કરની વસૂલાત કરે છે. તે લોકો સાથે સીધા સંપર્કમાં આવે છે, તેથી લોકો સંગઠનની ઓળખ આ એકમો દ્વારા જ મેળવે છે. કોઈપણ દેશનું સમગ્ર વહીવટીતંત્ર જે મોટા વિભાગો કે ખાતાઓમાં વિભાજિત હોય છે તે 'લાઇન એકમો' છે. ખાતાઓ ઉપરાંત નિયામક પંચો અને જાહેર કોર્પોરેશનો પણ લાઈન એકમો છે.

પ્રો. એલ. ડી. વ્હાઇટના મતે લાઈન એકમો સોપાનિક તંત્રમાં કેન્દ્રસ્થાને હોય છે. હર્બટ સાયમને પણ કહ્યું છે કે કોઈપણ કાર્યક્રમની સફળતા કે નિષ્ફળતા માટે લાઈન એકમો જ જવાબદાર હોય છે.

(બ) સહાયક એકમો : (ઓકઝીલરી એજન્સી)

યુદ્ધના મેદાનમાં લડતા સૈનિકોને ખોરાક, દાક્તરી સારવાર, શસ્ત્રો પૂરા પાડવાનું અને માહિતી પૂરી પાડવાનું કામ સહાયક એકમો કરે છે. તેવી જ રીતે રાજ્યવહીવટમાં પ્રો. વિલોગ્બીના મતે લાઇન એકમોને તેમના મૂળ કે પ્રાથમિક કાર્યોમાં મદદ કરવાનું કાર્ય સહાયક એકમો કરે છે. ટાઇપિંગ, સ્ટેશનરીની-ખરીદી, કર્મચારીઓની પસંદગી જેવા સહાયક કાર્યો પહેલાં વિભાગો પોતે જ કરી લેતા. પરંતુ આધુનિક મોટાં સંગઠનો માટે કરકસર તથા વિશિષ્ટકરણના હેતુથી મધ્યસ્થ-સહાયક એકમોની અલગ રચના થાય છે.

સહાયક એકમોનાં આ કાર્યો લોકોને સામાન્ય રીતે સ્પર્શતા ન હોવાથી સંગઠનની બહાર તેઓ ઓછાં જાણીતાં હોય છે. તેમનો પ્રભાવ સંગઠનની બહાર જણાતો નથી. મધ્યસ્થ ખરીદ વિભાગ અને સિવિલ સેવાપંચ તેનાં ઉદાહરણો છે. આ સહાયક કાર્યો આવશ્યક છે, તે વહીવટનો ખર્ચ ઘટાડે છે. પરંતુ કેટલીક વાર 'લાલ પટ્ટીવાદ' નીચે તેની કામગીરીમાં વિલંબ પણ થાય છે, ત્યારે લાઇન એકમોનાં કામ મુશ્કેલીમાં મુકાય છે.

(ક) સચિવાત્મક (સ્ટાફ) એકમો

લશ્કરી સંગઠનમાં લાઇન એકમોને સલાહસૂચન આપનાર અને વ્યૂહરચના ગોઠવવામાં મદદ કરનાર સચિવાત્મક એકમો છે. તે જ રીતે રાજ્યવહીવટમાં મુખ્ય

કારોબારીને 'પૉસ્ડકૉર્બ' કાર્યો કરવાનાં હોય છે. પરંતુ અંકુશિત વિસ્તારના સિદ્ધાંત પ્રમાણે મુખ્ય કારોબારીને નિર્ણય, નિરીક્ષણ અને નિયંત્રણની કેટલીક મર્યાદા હોય છે. તેથી તે સત્તાનું પ્રતિનિધાન કરે છે. સત્તાનું પ્રતિનિધાન મેળવનાર આ એકમો મુખ્ય કારોબારીને કે સંગઠનના વડાને વિચારવામાં, નિર્ણય લેવામાં મદદ આપવાનું કે સલાહ આપવાનું કાર્ય જે એકમો કરે છે તેમને 'સચિવાત્મક એકમો' કહે છે. સચિવાત્મકનો એક અર્થ ટેકણ-લાકડી કે માર્ગ થાય છે. જેમ લાકડી પોતે ચાલતી નથી પરંતુ વ્યક્તિને ચાલવાના કાર્યમાં મદદ કરે છે. તેવી જ રીતે સચિવાત્મક એકમો સંગઠનમાં પોતે નિર્ણય લેતા નથી પરંતુ લાઇન એકમને નિર્ણય લેવામાં મદદ કરે છે. આમ જેમ્સ મૂનીના શબ્દોમાં સચિવાત્મક એકમો, "કારોબારીના વ્યક્તિત્વનું વિસ્તરણ છે. તેની યોજનાઓના ઘડતર અને અમલનાં કાર્યોમાં એને મદદ કરવા તે વધુ આંખો, વધુ કાન અને વધુ હાથ બની રહે છે."

આજે રાજ્યવહીટમાં સંગઠનોનાં મુખ્ય અધિકારીનાં કાર્યો વધતાં જાય છે. તેમને આયોજન, નીતિઘડતર, સંશોધન અને સંકલનનાં કાર્યોમાં સચિવાત્મક એકમો મદદ કરે છે. સચિવાત્મક એકમો પોતે હુકમ આપી શકતા નથી, પરંતુ તેઓ જહૉન પીફનરના શબ્દોમાં 'વિચારોની સત્તા' ધરાવે છે, જે સંગઠનની પ્રવૃત્તિઓના પ્રત્યેક તબક્કે અત્યંત ઉપયોગી હોય છે.

રાજ્યવહીવટમાં સંગઠનમાં કાર્યો પાર પાડવા માટે લાઇન, સચિવાત્મક અને સહાયક એકમો વચ્ચે સહકાર જરૂરી છે. આ સાથે એ વાત નોંધવી જોઈએ કે આ એકમો વચ્ચેનો ભેદ સંપૂર્ણ નથી. પ્રો. કે. ડી. દેસાઈએ હર્બટ સાયમનને નોંધતાં જણાવેલું કે, "સચિવાત્મક, સહાયક અને લાઇન કાર્યો વચ્ચેનો પ્રકારભેદ ભ્રામક છે." આમ છતાં મોટા સંગઠનોમાં જ્યારે કાર્યનું વિશેષીકરણ જરૂરી હોય ત્યારે લાઇન અને સચિવાત્મક એકમો જરૂરી બને છે. આવાં એકમોના અધિકારીઓ વચ્ચે સહકાર જળવાઈ રહે તે માટે તેમનાં કાર્યોની પરસ્પર બદલી થતી રહે તેવી ભલામણ પ્રથમ હૂવર પંચે કરેલી, જે આવકારદાયક જણાય છે.

● **ખાતું કે વિભાગ (ડિપાર્ટમેન્ટ) :**

રાજ્યવહીવટમાં ખાતું એ ઉચ્ચ સંચાલન ગણાય છે. સોપાનિક તંત્રરચનામાં મુખ્ય કારોબારી પછીનું સ્થાન ખાતાનું છે. મુખ્ય કારોબારી સ્વરૂપે રાજકીય હોય છે, તો ખાતું એ સ્વરૂપે વહીવટી હોય છે. ખાતું એ વહીવટનું પરંપરાગત એકમ છે. પ્રાચીન રાજાશાહી તંત્રોમાં પણ ખાતાની હાજરી જણાય છે.

ખાતા માટે અંગ્રેજીમાં વપરાતો શબ્દ 'ડિપાર્ટમેન્ટ' ક્યારેક બિનવહીવટી એકમો માટે પણ વપરાય છે. જેમ કે, ફ્રાન્સમાં જિલ્લાને ડિપાર્ટમેન્ટ કહે છે, જેને પ્રદેશ સાથે સંબંધ છે. તેવી જ રીતે વિશ્વવિદ્યાલયો અને મહાવિદ્યાલયોમાં શૈક્ષણિક એકમ માટે 'ડિપાર્ટમેન્ટ' વિભાગ શબ્દ વપરાય છે, જેમ કે રાજ્યશાસ્ત્ર વિભાગ, સમાજશાસ્ત્ર

વિભાગ, અંગ્રેજી વિભાગ. વાસ્તવમાં આ વહીવટી એકમો નથી. જ્યારે રાજ્યવહીવટમાં ખાતું કે વિભાગ ચોક્કસ અર્થ ધરાવે છે. સરકારના વિવિધ વિભાગો કાર્યવિભાજન અને કાર્યસંકલનની મૂળભૂત પ્રક્રિયાનાં એકમો છે. આમ, વિભાગીકરણ એક બાજુ કાર્યોના વિભાજનનું સાધન છે, તો બીજી બાજુ વિભાજિત થયેલાં કાર્યોના સંકલનનું સાધન પણ છે. માર્શલ ડિમોક અને કૉએનિંગે યોગ્ય કહ્યું છે કે, "વહીવટીતંત્રમાં શ્રમવિભાજનની આવશ્યકતા વિભાગીય પ્રણાલીના જન્મનું સ્વાભાવિક કારણ છે."

વિભાગ કે ખાતાનાં લક્ષણો :

રાજ્યવહીવટના મહત્ત્વના એકમ ખાતાને સમજવા માટે તેનાં કેટલાંક લક્ષણો જાણવાં જરૂરી છે. જે નીચે પ્રમાણે છે :

(1) વિભાગીયતા : મુખ્ય કારોબારી નીતિના ઘડતર અને અમલને સમગ્ર સરકારની દૃષ્ટિથી હાથ ધરે છે, ત્યારે ઉચ્ચ સંચાલન આ જ બાબતો માટે વિભાગીય દૃષ્ટિ ધરાવે છે. સરકારના સમગ્ર વહીવટને વિવિધ વિભાગોમાં વિભાજિત કરીને, વિભાગીય કક્ષાએ વહીવટ ચલાવવામાં આવે છે.

(2) બિનરાજકીય : વિભાગ કે ખાતું સ્વરૂપે બિનરાજકીય હોય છે. રાજ્યના પલટાતા રાજકીય પ્રવાહો, લોકમતનો પ્રભાવ, મુખ્ય કારોબારી ઉપર પડે છે. પરંતુ આ પ્રવાહોનો પ્રભાવ વિભાગીય સંચાલન ઉપર પડતો નથી. તે રાજકીય પ્રવાહોથી અલિપ્ત છે. તેના અધિકારીઓની પસંદગી 'જાહેર સેવાપંચ' જેવી બંધારણીય અને તટસ્થ સંસ્થા દ્વારા થાય છે.

(3) કાયમીપણું : મુખ્ય કારોબારી સ્વરૂપે રાજકીય હોવાથી અસ્થાયી હોય છે. રાજકીય ખટપટોની સીધી અસર તેના ઉપર થાય છે. લોકશાહીમાં તો નિશ્ચિત સમયે યોજાતી ચૂંટણીઓ પછી તે બદલાઈ શકે છે. યુ.એસ.એ.માં તો પ્રમુખ તરીકે વ્યક્તિ બે જ સત્ર કામ કરી શકે છે, ત્રીજી વાર ચૂંટણી લડી શકતી નથી. જ્યારે ખાતું સ્વરૂપે બિનરાજકીય હોવાથી કાયમી છે. સિવિલ સેવકો ભરતી થયા પછી નિવૃત્તિ વય સુધી સતત સેવા આપી શકે છે. તેથી રાજકીય કારોબારી બદલાય છતાં ખાતું વહીવટી સાતત્ય જાળવી રાખે છે.

(4) તટસ્થતા : ખાતું કે વિભાગ સ્વરૂપે બિનરાજકીય હોવાથી સત્તા ઉપર ગમે તે પક્ષ આવે અને જાય પરંતુ નીતિઘડતર અને નીતિ અમલમાં એ મુખ્ય કારોબારીને બિનપક્ષીય સેવા આપે છે. તેવી જ રીતે ખાતું લોકોને જે સેવા આપે છે તેમાં પણ કોઈ પણ જાતના ભેદભાવ વગર સમાનપણે તટસ્થ વ્યવહાર કરે છે, સેવા આપે છે. તેને રાજકારણ સાથે કે જ્ઞાતિ અને ધર્મના ભેદ જોડે કોઈ લેવાદેવા હોતી નથી.

(5) સચિવાત્મકતા : વિભાગ કે ખાતું મુખ્ય કારોબારીને નીતિઘડતર અને નીતિ અમલનાં કાર્યોનાં યોગ્ય માહિતી, સલાહ અને સૂચનો આપે છે. સંસદીય લોકશાહીમાં તો તે 'સચિવાલય વિભાગો' તરીકે ઓળખાય છે.

(6) લાઈન એકમ : ખાતું કે વિભાગ સચિવાત્મક કાર્યોની સાથે લાઇન કાર્યો પણ કરે છે. મુખ્ય કારોબારીના આદેશનો તે તટસ્થતાપૂર્વક અને શિસ્તબદ્ધ રીતે અમલ કરે છે. તે આદેશ પ્રમાણે થયેલી કામગીરીનો અહેવાલ ઉપર મોકલે છે. આમ, ખાતું વ્યવહારમાં 'લાઇન એકમ' પણ છે.

ખાતાના આધાર : ખાતાની રચના કયા આધારે કરી શકાય તેના માટે વિદ્વાનોમાં એકમત નથી. ખાતાની રચના અંગેની વિચારણા ઍરિસ્ટોટલના સમયથી થયેલી જણાય છે. ઍરિસ્ટોટલ માનતા કે (અ) વ્યક્તિઓ કે વર્ગોનાં કાર્યોના વિભાજન દ્વારા અને (બ) સેવાઓ પ્રમાણે કાર્યોનું વિભાજન કરીને ખાતાની રચના કરી શકાય. વહીવટીશાસ્ત્રી લ્યૂથર ગુલિકે ખાતાની રચના માટે ચાર 'પી'ને આધાર બતાવ્યા છે. (1) હેતુ કે કાર્ય (પર્પઝ કે ફંકશન) (2) પ્રક્રિયા (પ્રોસેસ) (3) વ્યક્તિ (પર્સન) (4) સ્થાન (પ્લેસ). 1918માં બ્રિટિશ સરકારના વહીવટી માળખાનો અભ્યાસ કરવા નિમાયેલી હેલ્ડન સમિતિએ ખાતાની રચનાના બે આધાર બતાવ્યા હતા : (અ) વ્યક્તિ અને (બ) સેવા. આ બે આધાર ઍરિસ્ટોટલે બતાવેલા આધારને મળતા આવે છે.

(1) હેતુ (પર્પઝ) : જ્યારે ખાસ કોઈ હેતુને ધ્યાનમાં રાખીને ખાતાની રચના થાય છે, ત્યારે તે ખાતું હેતુને આધારે બનેલું ગણાય છે. પ્રત્યેક દેશમાં મોટા ભાગનાં ખાતાં હેતુને આધારે બનતાં હોય છે. જેમ કે ભારતમાં દેશના સંરક્ષણના હેતુ માટે સંરક્ષણખાતું, શિક્ષણના હેતુસર શિક્ષણખાતું, હેલ્ડન સમિતિના અહેવાલ પ્રમાણે આવાં ખાતાંનો લાભ એ છે કે કર્મચારીઓને સતત એક જ પ્રકારનું કામ કરવાનું હોવાથી તેઓ તેમના કામમાં નિપુણતા મેળવે છે. વળી, આવાં ખાતાં એસ. સી. વૉલાસના મતે હેતુને આધારે રચાય છે ત્યારે સમસ્યાઓ સહેલાઈથી ઉકેલાય છે અને સમય તથા શક્તિની બચત થાય છે. લોકો આવાં ખાતાંને સહેલાઈથી ઓળખી શકે છે. તેથી આવાં ખાતાં લોકોની સેવા વધુ કરી શકે છે. તેમાં કર્મચારીઓની જવાબદારી પણ સહેલાઈથી નક્કી થઈ શકે છે.

વૉલાસનું કહેવું છે કે હેતુ કે કાર્યને આધારે જ્યારે કોઈ ખાતું બને છે ત્યારે તેમાં ઘણી બાબતોનો સમાવેશ થઈ જાય છે, તેથી કાર્યો બેવડાવવાનો પ્રશ્ન ઊભો થાય છે. સંકલનના પ્રશ્નો જન્મે છે.

(2) પ્રક્રિયા (પ્રોસેસ) : પ્રક્રિયાનો અર્થ એવા જ્ઞાન સાથે સંબંધિત છે જે વિશેષીકરણનું સ્વરૂપ ધરાવતું હોય છે. જેમ કે કાનૂની, ઍન્જિનિયરિંગ, દાક્તરી સેવા જેવી પ્રક્રિયાને આધારે સંગઠન બને છે ત્યારે તેમાં વિશેષ જ્ઞાનવાળા કર્મચારીઓની જરૂર પડે છે. દા.ત., ભારત સરકારનું કાયદા અને ન્યાયખાતું, અણુશક્તિખાતું, આરોગ્યખાતું આ પ્રકારનાં છે.

આ પ્રકારના ખાતાનું મહત્ત્વ એ છે કે તેમાં વિશેષીકરણને પ્રોત્સાહન મળે છે તેથી કર્મચારીઓ જરૂર પડે પરસ્પરના અનુભવમાંથી શીખી શકે છે. આવું ખાતું

આર્થિક રીતે કરકસરયુક્ત બને છે, કારણ કે અન્ય ખાતાઓમાં તેના એકમ રચવાની જરૂર પડતી નથી. તેમાં સંકલન સરળતાથી સાધી શકાય છે.

વૉલાસનું માનવું છે કે પ્રક્રિયાને આધારે સંગઠન રચાય તો તેના ફાયદા કરતાં ગેરફાયદા વધુ છે. એક જ સેવા વિવિધ ખાતાઓને આપવા જતાં ખાતાઓ વચ્ચે સંઘર્ષ પેદા થવાની શક્યતાઓ ઊભી થાય છે. તેમાં ખાતાકીય વડા વિશેષજ્ઞ હોય છે, ત્યારે ખાતામાં સામાન્યજ્ઞ અને વિશેષજ્ઞો વચ્ચે અનુકૂલનના પ્રશ્નો ઉદ્ભવે છે.

(3) વ્યક્તિ (પર્સન) : જયારે ચોક્કસ વ્યક્તિઓના સમૂહને સેવા આપવાની દૃષ્ટિએ સંગઠન રચાય છે ત્યારે તે વ્યક્તિ આધારે બનેલી ગણાય છે. આવું ખાતું જે લોકો માટે રચાયું હોય છે તેમના વિકાસ માટેનાં ઘણાં કાર્યો કરે છે. દા.ત., ગુજરાતમાં સમાજકલ્યાણખાતું આ પ્રકારનું છે.

આ પ્રકારનું ખાતું લોકસહયોગ સહેલાઈથી મેળવી શકે છે. તેના કર્મચારીઓમાં વિવિધ કાર્યો કરવાની આવડતનો વિકાસ થાય છે.

આવા ખાતાની મર્યાદા એ છે કે તે જેની સેવા કરે છે તેની એટલી નજીક આવે છે કે ક્યારેક તે તટસ્થતા ગુમાવીને સમગ્ર વહીવટીતંત્ર સામે દાબજૂથ જેવું કામ કરે છે. બીજી બાબત એ છે કે તેના કર્મચારીઓ પોતાના કોઈ કાર્ય માટે નિષ્ણાત બની શકતા નથી.

(4) સ્થાન કે વિસ્તાર (પ્લેસ) : ખાતાની રચના માટે આ આધારનું સમર્થન કરનારા ચિંતકોનું કહેવું છે કે પ્રત્યેક ભૌગોલિક વિસ્તારની આગવી સમસ્યાઓ હોય છે. તેથી ખાતાની રચના માટે સ્થાન કે વિસ્તારનો આધાર લેવાય તે યોગ્ય છે. દા.ત., કોઈ પણ દેશનું વિદેશખાતું આ આધારે બને છે. તેના એલચીઓની કચેરીઓ જુદા જુદા પ્રદેશોમાં હોય છે. ભારતમાં દામોદર ખીણ યોજના, ગુજરાતની સરદાર સરોવર યોજના આ આધારે ખાતું બનાવવાથી જે-તે વિસ્તારના લોકોની સમસ્યાઓ માટે નીતિઘડતર અને અમલ સરળ બને છે. લોકોની ભાગીદારી આવા ખાતાને વિશેષ મળે છે.

આ આધારની મર્યાદા એ છે કે તે લોકોમાં પ્રદેશવાદની ભાવના પોષે છે. તે ચોક્કસ વિસ્તાર માટે ઘણી સેવાઓ આપતું હોવાથી તેમાં શ્રમવિભાજન અને વિશેષીકરણ મુશ્કેલ બને છે.

ખાતાની રચના માટેના આ ચાર આધાર કે પાયા પરસ્પરના વિરોધી નથી. કાર્ય, સમય અને પરિસ્થિતિ પ્રમાણે સંગઠનની રચના માટે તેમનો ઉપયોગ થઈ શકે છે. લ્યૂથર ગુલિક અને સ્કૂલર વૉલેસ જેવા ઘણા વહીવટીશાસ્ત્રીઓએ આ ચાર પાયાનું સમર્થન કર્યું છે. પરંતુ વહીવટીશાસ્ત્રી હાર્બટ સાયમને તેનો સ્વીકાર કર્યો નથી. તેમના શબ્દોમાં જોઈએ તો, "...આ વિશ્લેષણમાં સિદ્ધાંત જ ખૂટે છે. ચર્ચા થઈ શકે તેવું વ્યાપક માળખું સર્જાયું ન હોવાને લીધે આ વિશ્લેષણ... તાર્કિક રીતે એકપક્ષીય થઈ

ગયું છે કે કાં તો અનિર્ણાયક બની ગયું છે." આ મર્યાદામાં તથ્ય હોવા છતાં ખાતાની રચના માટે આ પાયા માર્ગદર્શનરૂપ છે, તે બાબત સ્વીકારવી પડે તેમ છે.

ખાતાના પ્રકાર :

આગળ આપણે ખાતાની રચના માટે ચાર પાયા વિશે વિસ્તૃત સમજ મેળવી. આ ચાર પાયાને આધારે જ ખાતાઓના ચાર પ્રકાર વિકસે છે. કદ, તંત્ર કે માળખું, કાર્યનું સ્વરૂપ અને ભૌગોલિક પ્રસારને આધારે ખાતાના ચાર પ્રકાર પાડવામાં આવે છે :

(1) કદની દૃષ્ટિએ : ખાતાના કદની દૃષ્ટિએ મોટાં ખાતાં અને નાનાં ખાતાં એવા પેટાપ્રકાર પાડી શકાય. ભારત સરકારનાં રેલવે, સંરક્ષણ તથા તાર અને ટપાલ મોટાં ખાતાંના ઉદાહરણ છે. જ્યારે રાજ્ય સ્તરે સમાજકલ્યાણ ખાતું, સંસદીય વિભાગ વગેરે નાનાં ખાતાંનાં ઉદાહરણ છે.

મોટાં ખાતાઓ આયોજન અને સંકલન તથા ખર્ચની દૃષ્ટિએ ઉપયોગી બને છે. તેમાં અનેક હિતોને સ્પર્શતી પ્રવૃત્તિઓ હાથ ધરી શકાય છે.

જ્યારે નાનાં ખાતાંની દૃષ્ટિએ યોગ્ય હોવા છતાં અનેક નાનાં ખાતાં સંકલન અને દેખરેખના પ્રશ્નો ઊભા કરે છે. ધારાકીય અંકુશની દૃષ્ટિએ પણ નાનાં કરતાં મોટાં ખાતાંઓ યોગ્ય ગણાય છે.

(2) તંત્ર કે માળખાની દૃષ્ટિએ : તંત્રની દૃષ્ટિએ ખાતાનાં એકતંત્રી અને સમવાયતંત્રી એવા પ્રકાર પાડી શકાય. એકતંત્રી ખાતું એ સમરૂપ કાર્ય કે એક હેતુની દૃષ્ટિએ રચાયેલું હોય છે. સંરક્ષણ અને શિક્ષણખાતાને આપણે આ પ્રકારમાં ગણાવી શકીએ.

જ્યારે સમવાયતંત્રીખાતું એવું ખાતું છે જેમાં અનેકવિધ કાર્યો તથા અનેકવિધ પેટાવિભાગો જોડાયેલા હોય છે. ભારતમાં ગૃહખાતું આ પ્રકારનું ખાતું છે. તેમાં સિવિલ સેવા, કાયદો અને વ્યવસ્થા, કેન્દ્રશાસિત પ્રદેશોનો વહીવટ જેવા ઘણા પેટાવિભાગોનો સમાવેશ થાય છે.

(3) કાર્યનાં સ્વરૂપની દૃષ્ટિએ : કાર્યરત ખાતું અને દેખરેખ ખાતું, કાર્યરત ખાતું એવું ખાતું હોય છે જેને કાર્યના અમલ સાથે સીધો સંબંધ હોય છે. ભારત સરકારના રેલવે અને તાર-ટપાલ વિભાગ એ કાર્યરત ખાતાં છે.

જ્યારે દેખરેખ ખાતું એ પ્રત્યક્ષ કામગીરી કરવાને બદલે અન્ય સંસ્થાઓની કામગીરી ઉપર નિરીક્ષણ અને સંકલન જેવાં કાર્યો કરે છે. ભારતનાં રાજ્યોમાં સ્થાનિક સ્વરાજ્યનું ખાતું સ્થાનિક સ્વરાજ્યની સંસ્થાઓ ઉપર દેખરેખ રાખે છે.

(4) ભૌગોલિક પ્રદેશની દૃષ્ટિએ : ભૌગોલિક દૃષ્ટિએ જોઈએ તો કેટલાંક ખાતાઓ વિશાળ ભૌગોલિક પ્રદેશમાં વિસ્તરેલાં જણાય છે, જેમ કે ભારતમાં સંરક્ષણખાતું, રેલવેખાતું જેવા ખાતાઓ વિશાળ ભૌગોલિક પ્રદેશમાં વિસ્તરેલાં છે. તેને ઘણી શાખા છે.

જ્યારે કેટલાંક ખાતાઓ તેના મુખ્ય કાર્યાલયમાં જ સમાઈ જાય છે. જેમ કે સંસદીય વિભાગ, નાણાં વિભાગને આ પ્રકારમાં ગણાવી શકાય.

આ વિવિધ પ્રકારનાં ખાતાઓના આંતરિક માળખાનો વિચાર કરીએ તો તેમાં ખાતાના વડા તરીકે એક વ્યક્તિ એટલે કે 'બ્યૂરોપ્રથા', ક્યારેક એક કરતાં વધારે વ્યક્તિઓના 'બોર્ડ' વડા તરીકે, કયારેક પંચ (કમિશનપ્રથા) જોવા મળે છે. વિલોગ્બીના મતે બોર્ડ પ્રથામાં સભ્યોની જવાબદારી સંયુક્ત હોય છે, વ્યક્તિગત નહીં, જ્યારે પંચ (કમિશન)માં સંયુક્ત તેમજ વ્યક્તિગત બંને પ્રકારની જવાબદારી ખાતાના વડાની હોય છે. ક્યારેક ખાતાના વડા માટે બ્યૂરો-બોર્ડ પ્રથાનો સમન્વય કરાય છે. તેમાં નીતિવિષયક બાબતો બોર્ડને અને વહીવટી અમલ બ્યૂરોપ્રથા પ્રમાણે એક વ્યક્તિને સોંપાય છે.

ખાતાના આ વડાની નીચેના ખાતાના ભાગને હેતુ, કાર્યપદ્ધતિ વગેરેનો વિચાર કરીને અનેક પેટાએકમોમાં વહેંચવામાં આવે છે. આ પેટાએકમો કે વિભાગોમાં ડિવિઝનો, શાખાઓ, પ્રશાખાઓ રચવામાં આવે છે. આ ઘટક એકમો શ્રેણી સ્તૂપ કે સોપાનિક આકારે ગોઠવાય છે. તેમાં શંકુની ઉપર ખાતાના વડા અને નીચે ઘટક એકમોની હરોળો ગોઠવાયેલી હોય છે. જે ઉચ્ચ-આધીન સંબંધો ધરાવે છે. ભારતે આ સંગઠનરચના બ્રિટિશ મૉડલ ઉપરથી ગોઠવી છે જે રાજકીય અલિપ્તીકરણના સિદ્ધાંતને આધારે કામ કરે છે. જ્યારે સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકામાં હજુ પણ વિભાગોની રચનાનાં ઉચ્ચ સ્થાનોમાંના ઘણા હોદ્દા રાજકીય રીતે નક્કી થાય છે.

ખાતાના ઉપર પ્રમાણે લક્ષણો, રચનાના આધાર, પ્રકારો અને ખાતાના આંતરિક માળખા ઉપર આપણે વિગતે વિચારણા કરી ખાતાના હેતુ, તેની કાર્યપદ્ધતિ પ્રમાણે તેનાં કાર્યોનો વિચાર કરીએ તો વહીવટીશાસ્ત્રી લ્યૂથર ગુલિક જણાવે છે તે પ્રમાણે પ્રત્યેક ખાતાને 'પોસ્ડકૉર્બ' કાર્યો વત્તેઓછે અંશે કરવાનાં જ હોય છે. હૂવરપંચે (અ) રાજકીય અને (બ) વહીવટી એમ બે પ્રકારનાં કાર્યો ગણાવ્યાં છે. રાજકીય કાર્યો મુખ્ય કારોબારી સાથે, સચિવાત્મક સ્વરૂપે છે જ્યારે વહીવટી કાર્યો નીતિના અમલ, નિરીક્ષણ, સંકલન સાથે સંકળાયેલાં ગણાવ્યાં છે. આમ, ખાતું એ રાજ્યવહીવટનો પરંપરાગત એકમ છે. તે રચનાની દૃષ્ટિએ અને કામગીરીની દૃષ્ટિએ રાજ્યવહીવટમાં કેન્દ્રસ્થાને છે.

- **જાહેર કૉર્પોરેશન :**

ઔદ્યોગિક ક્રાંતિ અને શહેરીકરણ જેવાં પરિબળોની અસર નીચે લોકોની વધતી જતી અપેક્ષાઓએ રાજ્યની પ્રવૃત્તિઓમાં અનેકગણો વધારો કર્યો છે. આ પરિસ્થિતિને પહોંચી વળવા રાજ્યવહીવટનું પરંપરાગત એકમ ખાતું કંઈક અંશે ઊણું ઊતરતું જણાયું. તેથી રાજ્ય સાહસમાં ખાનગી સાહસોની ધગશ અને પહેલ વૃત્તિ ઉમેરાય તે માટે વિચારણા શરૂ થઈ, તેમાંથી આધુનિક પ્રકારના જાહેર કૉર્પોરેશનનો જન્મ થયો.

એક અર્થમાં જાહેર કૉર્પોરેશનો છેક બ્રિટનના ટ્યૂડરવંશ દરમ્યાનના 'બંદરબોર્ડ સત્તા' (પોર્ટ ટ્રસ્ટ ઑથોરિટી) અને લોકલ બોર્ડ સ્વરૂપ જેટલા જૂના છે. પરંતુ તેના આધુનિક સ્વરૂપનો પ્રારંભ છેક 1781માં અમેરિકામાં 'બૅન્ક ઑફ નોર્થ અમેરિકા' સ્થપાઈ ત્યારે શરૂ થયો એમ કહી શકાય. આમ છતાં જાહેર કૉર્પોરેશનોનો વિશાળ પાયા ઉપર ઉપયોગ વીસમી સદીના પ્રારંભમાં થયો. પ્રથમ વિશ્વયુદ્ધ સુધીમાં તો બ્રિટન સહિત યુરોપના અન્ય દેશોમાં જાહેર કોર્પોરેશનોનો પ્રારંભ થઈ ચૂક્યો હતો. ભારતમાં છેક સ્વતંત્રતા પછી દામોદરવેલી કોર્પોરેશન અને ઇન્ડસ્ટ્રિયલ ફાઇનાન્સ કૉર્પોરેશનની 1948માં સ્થાપનાથી પ્રારંભ થયો.

જાહેર કૉર્પોરેશનનો અર્થ :

જાહેર કૉર્પોરેશનનો ખ્યાલ સ્પષ્ટ કરવા માટે જે વહીવટીશાસ્ત્રીઓએ ચિંતન કરેલું છે તેમાં વિલોગ્બી, માર્શલ ડિમોક, પ્રીટચેટ અને વિલિયમ રોબ્સનનાં નામ આગળ પડતાં છે. વિલોગ્બીએ જાહેર કૉર્પોરેશનો માટે નાણાકીય, વહીવટી અને ધારાકીય સ્વાયત્તતાને મહત્ત્વની લેખાવી. જ્યારે માર્શલ ડિમોક અને પ્રીટચેટે જાહેર કૉર્પોરેશન માટે નાણાકીય સ્વાયત્તતા અસરકારક ડિરેક્ટર બોર્ડ, સંચાલકીય સ્વાયત્તતા અને સંકલિત નેતાગીરી ઉપર ભાર મૂક્યો. જાહેર કૉર્પોરેશનનો અર્થ સ્પષ્ટ કરતાં માર્શલ ડિમોક જણાવે છે, "જાહેર કૉર્પોરેશન એ સરકારી સાહસ છે, જેની સ્થાપના કોઈ વિશેષ વ્યાપારને ચલાવવા અથવા નાણાકીય ઉદ્દેશને પ્રાપ્ત કરવા કેન્દ્ર, રાજ્ય અથવા સ્થાનિક કાયદા દ્વારા થાય છે." જાહેર કૉર્પોરેશનોની કાર્યક્ષમતાથી પ્રભાવિત થયેલા વિલિયમ એ. રોબ્સને જણાવેલું કે, "આધુનિક સ્વરૂપના કૉર્પોરેશન એક બંધારણીય નવીનતા છે. તે વહીવટી એકમને રાષ્ટ્રીય કે પ્રાદેશિક સીમા સુધી વિસ્તૃત કરવા, ઔદ્યોગિક અથવા સાર્વજનિક ઉપયોગી કાર્યોના વહીવટને સરકારની સામાન્ય કામગીરીથી અલગ તથા નફો મેળવવાની વૃત્તિને સ્થાને લોકસેવાનો ઉદ્દેશ સ્થાપવાનો પ્રયત્ન દર્શાવે છે. અમેરિકન રાષ્ટ્રપ્રમુખ રૂઝવેલ્ટે જાહેર કૉર્પોરેશનનો અર્થ સ્પષ્ટ કરતાં જણાવેલું, "જાહેર કૉર્પોરેશન સરકારી સત્તાથી છવાયેલાં હોય છે પરંતુ તેમાં વ્યક્તિગત સાહસની સ્થિતિસ્થાપકતા અને પહેલવૃત્તિ હોય છે."

રાજ્યવહીવટના અભ્યાસુઓની ઉપરોક્ત વ્યાખ્યાઓ ઉપરથી જણાય છે કે જાહેર કૉર્પોરેશન સરકાર દ્વારા સ્થપાય છે. આમ છતાં, તેમની વહીવટી અને નાણાકીય સ્વાયત્તતા જળવાય તે માટે જોગવાઈ કરાયેલી હોય છે. તે રાજ્ય સાહસ હોવા છતાં તેની રોજ-બ-રોજની કામગીરીમાં સરકાર હસ્તક્ષેપ કરતી નથી. તેથી તેનામાં ખાનગી સાહસની ધગશવૃત્તિ જણાય છે. ભારતમાં જીવનવીમા કૉર્પોરેશન તેનું શ્રેષ્ઠ ઉદાહરણ છે.

જાહેર કૉર્પોરેશનની વિશેષતાઓ :

જાહેર કૉર્પોરેશનના અર્થને વધુ સ્પષ્ટ રીતે સમજવા માટે તેની વિશેષતાઓને સમજવા પ્રયાસ કરીએ.

(1) ધારાસભાનું વિશિષ્ટ સર્જન :

જાહેર કૉર્પોરેશનની રચના તેના માટે અલગ કાયદા દ્વારા થાય છે. આ કાયદામાં કૉર્પોરેશનની સ્થાપના, હેતુ, કામગીરી અંગે પૂરતી સ્પષ્ટતા અને જોગવાઈઓ કરવામાં આવે છે. આમ કૉર્પોરેશન એ ધારાસભાનું વિશિષ્ટ સર્જન છે. તે કાયદાકીય સંસ્થા છે. જાહેર કૉર્પોરેશનનું સઘળું મૂડીરોકાણ રાજ્યનું હોય છે. તેને કેટલીક સત્તાઓ પણ મળે છે, જે તેને ખાનગી સાહસથી જુદું પાડે છે.

(2) બોર્ડ પ્રથાનો વહીવટ : જાહેર કૉર્પોરેશનના વડા તરીકે ખાતાની જેમ અહીં એક વ્યક્તિ હોતી નથી. કૉર્પોરેશનને ગતિશીલ નેતૃત્વ મળે તે માટે નિષ્ણાત વ્યક્તિઓના બોર્ડ દ્વારા તેનું સંચાલન થાય છે. બોર્ડ તેને સામૂહિક નેતાગીરી આપે છે. માર્શલ ડિમોકને મતે આ અગત્યની બાબત છે.

(3) કાનૂની વ્યક્તિત્વ ધરાવે છે : જાહેર કૉર્પોરેશન એ ધારાસભાનું વિશિષ્ટ સર્જન હોવાથી તેને કાનૂની અને અદાલતી દૃષ્ટિએ 'કાનૂની વ્યક્તિત્વ' મળે છે. એક વ્યક્તિની જેમ જ તે જરૂર ઊભી થાય ત્યારે બીજા ઉપર દાવો માંડી શકે છે અને બીજા તેની ઉપર દાવો માંડી શકે છે. તે પોતાના નામે મિલકતો ખરીદી શકે છે, વેચી શકે છે અને કરારો કરી શકે છે.

(4) વહીવટી સ્વાયત્તતા ધરાવે છે : કૉર્પોરેશનને સંબંધિત પ્રધાન પાસેથી સરકારની નીતિ અંગે માર્ગદર્શન મેળવવાનું રહે છે. તે સિવાય રોજ-બ-રોજની વહીવટી કામગીરીમાં તે આંતરિક સ્વાયત્તતા ધરાવે છે. કાર્યક્રમો ઘડવા, નવી પદ્ધતિઓનો સ્વીકાર, વ્યાપારી અને ઔદ્યોગિક જગતના પલટાતા પ્રવાહોમાં નિર્ણયો લેવાની, કરારો કરવાની તેને મોકળાશ હોય છે.

(5) નાણાકીય દૃષ્ટિએ સ્વાયત્તતા ધરાવે છે : જાહેર કૉર્પોરેશનની સઘળી મૂડી રાજ્યની હોવા છતાં તે જરૂર પડે બૅન્ક પાસેથી લોન લઈ શકે છે. બજારમાં સફળતા મેળવવા માટે તેને અંદાજપત્ર અને નાણાખાતાના અંકુશોમાંથી મુક્તિ અપાઈ છે. કૉર્પોરેશન પોતાનું અંદાજપત્ર બનાવે છે, ખર્ચના હિસાબો રાખે છે અને પોતે જ ઑડિટ કરાવે છે. આમ છતાં, તેની મૂડી રાજ્યની એટલે કે લોકોની (લોકશાહીમાં) હોવાથી કૉર્પોરેશનનો વાર્ષિક અહેવાલ ધારાસભામાં રજૂ કરવો પડે છે. ધારાસભ્યો તેના માટે સંબંધિત પ્રધાનને પ્રશ્નો પૂછી શકે છે.

(6) સ્વતંત્ર કાર્મિક પ્રથા ધરાવે છે : જાહેર કૉર્પોરેશનને સિવિલ સેવાના અંકુશો અને નિયમોમાંથી મુક્તિ અપાઈ છે. કૉર્પોરેશન પોતાના કર્મચારીઓને પસંદ કરી શકે છે, તેમને તાલીમ આપે છે, તેમની સેવાના નિયમો બનાવે છે. આમ થવાથી કૉર્પોરેશન બજાર સાથે સુસંગત પોતાની આગવી કર્મચારી વ્યવસ્થા વિકસાવી શકે છે.

જાહેર કૉર્પોરેશનની આ વિશેષતાઓ અંગે 'રંગૂન સેમિનાર'માં ઊંડી ચર્ચા

થયેલી. આ વિશેષતાઓ કૉર્પોરેશન અંગેનું તત્ત્વજ્ઞાન વિકસાવે છે. તે સાથે જાહેર કૉર્પોરેશનની સમજ આપે છે.

જાહેર કૉર્પોરેશનનું મહત્ત્વ :

પ્રથમ તથા બીજા હૂવરપંચ અને એ. ડી. ગોરવાલા સમિતિએ વિસ્તૃત અભ્યાસને અંતે તથા રંગૂન સેમિનારે કરેલી વિસ્તૃત ચર્ચાએ, માર્શલ ડિમોક, વિલોગ્બી, પિટચેટ, ડબલ્યુ. એ. રોબ્સન તથા એમ. પી. શર્મા જેવા ઘણા વહીવટીશાસ્ત્રીઓએ જાહેર કૉર્પોરેશનની કામગીરીની જે-તે સમયે પ્રશંસા કરી હતી. આ અભ્યાસુઓનું માનવું હતું કે કૉર્પોરેશનો રાજ્ય સાહસો હોવા છતાં ધારાસભા ઉપર બોજ વધારતાં નથી. ખાતાની નિયમ જડતાની બહાર, તે ખાનગી સાહસની ધગશ વધારે છે. ખાનગી સાહસની જેમ સ્થિતિસ્થાપક હોવા છતાં નફાની લાલચમાં ફસાતા નથી. તેનો પ્રાથમિક ઉદ્દેશ પ્રજાની સેવાનો છે. ભારત જેવા વિકાસશીલ દેશોમાં જ્યાં ખાનગી સાહસો મૂડીરોકાણમાં ઊણાં ઊતરતાં હોય ત્યાં રાજ્ય સાહસ માટે કૉર્પોરેશન એક મહત્ત્વનું એકમ છે. તે રાજ્યવહીવટમાં નવાં મૂલ્યો, નવી પદ્ધતિઓ અને નવી પ્રયુક્તિઓને ચકાસવાની પ્રયોગશાળા પૂરી પાડે છે. તે રાજ્યવહીવટની કાર્યક્ષમતામાં વધારો કરનારા, લોકભાગીદારી વધારનારા અને કરકસર કરનારા છે. તેનું બોર્ડ સ્વરૂપ લોકશાહીની ભાવનાને અનુરૂપ અને નિષ્ણાત લોકોની સેવા મેળવવાનો માર્ગ મોકળો કરનારું છે. આમ, જાહેર કૉર્પોરેશનો 1970 સુધી ઘણે અંશે લાભાકારી અને મહત્ત્વનાં રહ્યાં હતાં.

જાહેર કૉર્પોરેશનની મર્યાદાઓ :

યુ.એસ.એ, બ્રિટન અને પશ્ચિમના અન્ય દેશોમાં બીજા વિશ્વયુદ્ધ સમયથી જ જાહેર કૉર્પોરેશનની મર્યાદાઓ દેખાવા માંડી હતી. તેથી જુદા જુદા અભ્યાસપંચો, સમિતિઓ અને સંશોધન સંસ્થાઓએ કૉર્પોરેશનોની મર્યાદાઓ દૂર કરવા વિચારણા કરી સૂચનો પણ આપવા માંડેલાં.

જાહેર કૉર્પોરેશનો જાહેર જવાબદારીમાં રહે તે માટે તેના ઉપર કાનૂની અને અદાલતી અંકુશ, નીતિ માટે સંબંધિત પ્રધાન, ધારાસભાનો અંકુશ અને કાર્યક્ષમ બોર્ડનું સંચાલન રખાયાં છે. આમ છતાં, અનુભવે જણાયું કે જાહેર કૉર્પોરેશનો જાહેર જવાબદારી નિભાવવામાં ઊણાં ઉતર્યા છે. તેના ઉપર ધારાસભાનો અંકુશ ઢીલો જણાય છે. લોકશાહી દેશોમાં ધારાસભાનો કાર્યબોજ વધતો જાય છે. ધારાસભ્યોમાં શિસ્તનો અભાવ, ચર્ચા માટે સમયની ઘટ જેવા કારણોથી કોર્પોરેશનો ઉપર ધારાસભાનો અંકુશ નામમાત્રનો રહે છે. રહી પ્રધાનોની વાત, તો તેમની સામે જ ઘણી ફરિયાદો જણાય છે. બ્રિટનના મેકડોનલ પંચે ધારાસભા અને પ્રધાનોની બિનઅસરકારકતા આ ભયસ્થાન પ્રત્યે ચિંતા દર્શાવેલી.

વહીવટી શ્રેણી સ્તૂપની બહાર રહેલાં આ કૉર્પોરેશનો 'લાલ પટ્ટીવાદ'નો ભોગ બન્યાં. તેમાં સંકલન, નિરીક્ષણ અને નિયંત્રણનો અભાવ જણાતાં તેના કર્મચારીઓમાં ગેરશિસ્ત એટલી ભારે બનેલી કે ભારતનાં કેટલાંક કૉર્પોરેશનોમાં અધિકારીઓને સાથે અંગરક્ષકો રાખવા પડતા. કૉર્પોરેશનનાં બોર્ડ નિષ્ણાતોને બદલે સગાવાદ અને રાજકારણના કૃપાપાત્ર લોકો માટેના સ્થાન બન્યા તેવા અહેવાલો પણ અખબારોમાં આવ્યા. આમ થવાથી કૉર્પોરેશનો ભ્રષ્ટાચારનાં એકમો બન્યાં. તે મોટી ખોટ ખાવા માંડ્યા. તેમાં ન તો ખાનગી સાહસોની ધગશ આવી કે ન તો સરકારી અમલદારશાહીની શિસ્ત રહી. તેથી તે રાજ્ય માટે ભારરૂપ બનવા માંડ્યાં. તેની મર્યાદાઓને દૂર કરવાના અભ્યાસોનાં સૂચનો પણ કારગત ન નીવડતાં 1980 પછી ભારતમાં અને દુનિયાના અન્ય દેશોમાં જાહેર કૉર્પોરેશનો તરફ ઉત્સાહ એટલી હદે ઘટ્યો કે તેમાંથી સરકારે બહાર કેવી રીતે નીકળવું તેના માટે ઘણા દેશોમાં ચિંતન થયું. ભારતમાં લોકસભાની 1963માં રચાયેલી જાહેર સાહસ સમિતિ અને આજ સુધીમાં 300થી વધુ અહેવાલોમાં જાહેર કૉર્પોરેશનોની સુધારણા માટે ભલામણો કરેલી છે. પરંતુ સરકાર પણ તેના અમલ માટે હતાશ થઈ. તેથી ઉદારીકરણ, વૈશ્વિકીકરણ અને ખાનગીકરણના નવા પ્રવાહો નીચે ખોટ ખાતાં કૉર્પોરેશનોમાંથી સરકારની મૂડી પાછી ખેંચવા વિશ્વના ઘણા દેશોની જેમ ભારતમાં પગલાં લેવાઈ રહ્યાં છે. 1998થી 2004 સુધીની એન.ડી.એ.ની ભારત સરકારે 'ડિસઈન્વેસ્ટમેન્ટ' માટે અલગ ખાતું શરૂ કરીને આ દિશામાં ઘણાં પગલાં લઈ ખોટ કરતાં કૉર્પોરેશનોને ખાનગી એકમોને સોંપવા કામગીરી કરેલી. 2004ના મેમાં નવી રચાયેલી યુ.પી.એ. (સંયુક્ત વિકાસશીલ મોરચા) સરકારના નેતા અને વડાપ્રધાન શ્રી મનમોહન સિંઘ ભારતમાં નવી અર્થનીતિના જ્યોર્તિધર રહી ચૂક્યા છે. આમ છતાં, નવી મોરચા સરકારને સામ્યવાદી પક્ષોનો ટેકો હોવાથી જાહેર કૉર્પોરેશનોના ખાનગીકરણની પ્રક્રિયા કંઈક ધીમી પડી. સરકારે 'ડિસઈન્વેસ્ટમેન્ટ ખાતું' બંધ કર્યું એ વાતની સાક્ષી પૂરે છે. આમ છતાં, 2009ની લોકસભામાં ચૂંટણીઓમાં યુપીએની મજબૂત બનેલી સરકારને સામ્યવાદીઓના ટેકાની જરૂર નથી. ભારત વૈશ્વિક પ્રવાહોથી લાંબો સમય અળગું રહી શકે તેમ લાગતું નથી.

કંપની પ્રથા

રાજ્ય સાહસોના ક્ષેત્રે ઉત્પાદનકાર્યો સંબંધિત સાહસોમાં 'મિશ્ર માલિકીની કંપની' એક સમયે ખૂબ જ લોકપ્રિય બનેલી. વિશ્વમાં, ખાસ કરીને, યુરોપનાં રાજ્યોમાં કંપનીપ્રથા વધુ પ્રચલિત થયેલી. જાહેર સંગઠનનો આ પ્રકાર સાંવધિક કે સંગઠનાત્મક નહીં, પરંતુ આર્થિક છે. ખાનગી ક્ષેત્રની કંપનીઓની જેમ જ 'જોઈન્ટ સ્ટૉક કંપની' જાહેર કંપની ધારાની જોગવાઈઓ અને સરકારી નિયમને આધીન હોય છે. કેટલીક વાર કંપનીપ્રથામાં કેન્દ્ર સરકાર, રાજ્ય સરકારો, વિદેશી સરકારો કે પેઢીઓ કે જનતા સાથે સંયુક્ત શેરો પણ ધરાવે છે.

વહીવટી સુધારણાપંચની જાહેર સાહસો સાથે સંબંધિત અભ્યાસ સમિતિએ કંપનીપ્રથાની વિશેષતાઓ નીચે પ્રમાણે જણાવી છે :

(1) ખાનગી લિમિટેડ કંપનીઓની ઘણી વિશેષતાઓ સરકારી કંપનીપ્રથામાં છે.

(2) કંપનીની સંપૂર્ણ મૂડી અથવા 51% માલિકી સરકાર પાસે રહેશે.

(3) તમામ અથવા મોટા ભાગના ડાયરેક્ટરો સરકાર દ્વારા નિમાય છે.

(4) કંપની કાનૂન દ્વારા બનેલી 'જોઇન્ટ સ્ટોક કંપની' કાનૂની વ્યક્તિત્વ ધરાવે છે. તે બીજા ઉપર દાવો મૂકી શકે છે અને બીજા તેના ઉપર દાવો મૂકી શકે છે. તે પોતાના નામે કરારો કરી શકે છે અને મિલકત ખરીદી શકે છે.

(5) સરકારી કંપની કારોબારીના હુકમથી થાય છે. તેમાં સંસદની સ્વીકૃતિની જરૂર પડતી નથી. જોકે સરકાર કંપની માટે નિયમો બનાવી શકે છે. તેમાં ફેરફાર કરી શકે છે.

(6) કંપનીની મૂડી સરકાર ઉપરાંત ખાનગી શેરહોલ્ડરો પાસેથી અને ઉત્પાદિત માલના વેચાણમાંથી મળે છે.

(7) કંપની સરકારના અંદાજપત્ર, ઑડિટની પ્રથાથી સ્વતંત્ર હોય છે.

(8) સરકારી ખાતાઓમાંથી આવતા કર્મચારીઓ સિવાય આ કંપનીઓમાં સિવિલ સેવાની બહારના હોય છે. કંપની એમને પસંદ કરી શકે છે.

સંગઠનની દૃષ્ટિએ કંપનીપ્રથાના ત્રણ લાભ છે :

(1) સંયુક્ત માલિકીના સાહસો માટે આ પ્રથા ઘણી ઉપયોગી છે. રાષ્ટ્રના હિતમાં કોઈ સેવા ચાલુ રાખવી જરૂરી હોય છે અને ખાનગી કંપની દેવાળું કરી બેસી જાય તેમ હોય તો સરકાર કંપની લઈ શકે છે, જેમ કે ગુજરાતમાં સરકારે ઘણી માંદી કાપડ મિલોને પોતાને હસ્તક લીધેલી.

(2) રાજ્ય કોઈ સ્વદેશી કે વિદેશી કંપનીઓના સહકારથી કોઈ નવો ઉદ્યોગ સ્થાપવા માંગતી હોય તો કંપનીપ્રથા ઉપયોગી છે. જેમ કે હિંદુસ્તાન શિપયાર્ડ લિ. કંપનીની સ્થાપના.

(3) સરકાર કોઈ એવું જાહેર સાહસ કરવા માંગતી હોય જેથી અન્ય ઉદ્યોગો આત્મનિર્ભર થઈ શકે.

આમ છતાં કંપનીપ્રથા પણ ઘણી મર્યાદાઓ ધરાવે છે. છેક રંગૂન સેમિનારે કંપનીપ્રથાની મર્યાદાઓ તરફ ધ્યાન દોરેલું. આજે કૉર્પોરેશનોની જેમ ઘણી સરકારી કંપનીઓ પણ ખોટ ખાતી થઈ છે. તેના ઉપર ધારાસભાનું નિયંત્રણ કાગળ ઉપર જણાય છે. સરકારી કંપનીઓ પણ ઉદારીકરણ, વૈશ્વિકીકરણ અને ખાનગીકરણની અસર નીચે ઘણા દેશોમાં ડિસઇન્વેસ્ટમેન્ટની પ્રક્રિયા નીચે છે.

મંડળપ્રથા (બૉર્ડપ્રથા)

વિભાગીય વડા સંગઠનમાં ચાવીરૂપ સ્થાન ધરાવતા હોય છે. જ્યારે સત્તા અને સત્તાધિકાર એક જ વ્યક્તિને વિભાગમાં સોંપાય છે, ત્યારે તે બ્યૂરો-પ્રથા બને છે,

પરંતુ જ્યારે સત્તા અને સત્તાધિકાર બે કે તેથી વધુ વ્યક્તિને સોંપાય છે ત્યારે 'બોર્ડપ્રથા' કહેવાય છે.

બ્યૂરોપ્રથા આદેશની એકતા અને ઝડપી નિર્ણયઘડતર માટે ઉપયોગી છે. પરંતુ જ્યારે નીતિઘડતર અને નીતિસ્વીકાર માટે મહત્ત્વના મુદ્દાની વિચારણા જરૂરી હોય, જ્યાં ઘણા નિષ્ણાતોની નિર્ણયઘડતર માટે જરૂરિયાત હોય, જ્યારે સંઘર્ષના મુદ્દા ઘણા હોય ત્યારે 'બોર્ડપ્રથા' કે પંચ (કમિશન) જરૂરી બને છે.

જ્યારે ખાતામાં વિવિધ પ્રકારની સત્તાઓ અથવા અર્ધ-ધારાકીય કે અર્ધ ન્યાયિક કાર્યો રહેલાં હોય, જ્યારે વિવિધ ટૅક્નિકલ સેવાઓ વચ્ચે સંકલનનો પ્રશ્ન હોય અને એક જ વ્યક્તિ તે માટે સક્ષમ ન હોય, જ્યારે સેવાઓ માટે કર્મચારીઓની પસંદગી કરવાની હોય અને પસંદગીકારો બિનપક્ષપાતી હોય તે જરૂરી હોય, ત્યારે આવી સેવાઓ-કાર્યો કરવા માટે સંગઠનના વડા તરીકે 'બોર્ડ' હોય તે જરૂરી છે. ભારતમાં રેલવેબોર્ડ અને મધ્યસ્થ મહેસૂલ બોર્ડ તથા બ્રિટનમાં પણ મહેસૂલ, આંતરિક ઉદ્યોગો, વ્યાપાર અને વાહનવ્યવહાર માટે બોર્ડપ્રથા જોવા મળે છે. સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકામાં રાજ્ય સરકારો અને સ્થાનિક સરકારોની કક્ષાએ બોર્ડપ્રથા ખૂબ જ પ્રચલિત છે.

બોર્ડપ્રથાના પેટાપ્રકાર ઉપર વિચારણા કરીએ તો ભારતના રેલવેબોર્ડ જેવાં બોર્ડ બે પ્રકારનાં હોઈ શકે છે : (અ) સંગઠનના સભ્યો વહીવટી જવાબદારી માટે સંયુક્ત રીતે જવાબદાર હોય, (બ) નીતિઘડતર માટે સભ્યો સંયુક્ત રીતે જવાબદાર હોય પરંતુ ખાસ વિશિષ્ટ ક્ષેત્રોની જવાબદારી અલગ અલગ સભ્યો પાસે હોય. ભારતનું રેલવે બોર્ડ તેનું ઉદાહરણ છે.

ક્યારેક બોર્ડ માત્ર સલાહકારી સ્વરૂપ ધરાવે છે. આવું ત્યારે બને છે જ્યારે તે ખાતાના વડા સાથે સંકળાયેલ હોય. જેમ કે ભારતમાં વેપાર અને ઉદ્યોગખાતામાં કેટલાંક સલાહકારી બોર્ડ જોવા મળે છે.

કેટલાક બોર્ડ મિશ્ર સ્વરૂપનાં જોવા મળે છે. તેઓ ખાતાના સંચાલનની સત્તા ધરાવતાં નથી પરંતુ તેઓ કેટલીક બાબતોમાં અર્ધ-ધારાકીય અને અર્ધ-ન્યાયિક કાર્યો કરે છે. દા.ત., ગુજરાત વિદ્યુતબોર્ડ.

ભારત, બ્રિટન તથા સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકા જેવા લોકશાહી દેશોમાં બોર્ડપ્રથા ઘણાં ક્ષેત્રોનાં સંગઠનોમાં જણાય છે. જે સંગઠનમાં અનેક વિશિષ્ટ જ્ઞાનવાળાં ક્ષેત્રો હોય ત્યાં બોર્ડપ્રથા ઘણી ઉપયોગી બને છે. તે સંચાલનમાં લોકશાહી તત્ત્વની પોષક છે.

પંચ (કમિશન)

આંતરરાષ્ટ્રીય વહીવટમાં પંચનો ખ્યાલ ઓગણીસમી સદીમાં વિકસ્યો છે પરંતુ યુરોપનાં ઘણાં રાજ્યોમાં સ્થાનિક સરકારોનાં સંચાલનમાં બોર્ડની સાથે પંચનો ખ્યાલ

પણ પ્રવર્તતો હતો. બ્રિટન પાસેથી સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકામાં બોર્ડની સાથે પંચનો ખ્યાલ પણ ગયો. આજે બ્રિટન કરતાં યુ.એસ.એ.માં પંચનો આ ખ્યાલ વધુ પ્રસિદ્ધ કરવા માટે ચિંતકોએ પ્રયત્ન કર્યો છે. 'પંચ એ એવું સંગઠન છે જે સ્વવિવેકથી કાર્યો કરે છે. છતાં તે પ્રધાનની સત્તાથી સ્વતંત્ર હોય છે.' તેની રોજ-બ-રોજની કામગીરી ઉપર કારોબારીનો કોઈ અંકુશ હોતો નથી. તેના સભ્યોની નિમણૂક ચોક્કસ સમય માટે થાય છે અને તેમને તેમના સ્થાન ઉપરથી દૂર કરવા હોય તો તેને માટે ચોક્કસ પ્રક્રિયા હાથ ધરવી પડે છે. કર્મચારીઓની પસંદગી, સત્તાના પ્રતિનિધાનની રચના, અર્થતંત્રનાં કેટલાંક પાસાં માટેના નિયમ ઘડતર જેવી બાબતોમાં જ્યાં કારોબારીના નિયંત્રણથી સ્વતંત્ર સંગઠનની જરૂર હોય ત્યાં પંચની રચના ઉપયોગી થાય છે.

ભારતનાં પંચોનો વિચાર કરીએ તો ત્રણ પ્રકારનાં પંચો જોવા મળે છે :

(અ) પ્રથમ એવા પંચો છે જેમની રચના બંધારણીય જોગવાઈ પ્રમાણે થાય છે. જેમ કે ચૂંટણીપંચ, સંઘલોકસેવાપંચ, તેમની પાસે બંધારણીય સત્તાઓ છે.

(બ) એવાં પંચો કે જેમની રચના સંસદના કાયદા દ્વારા થઈ હોય. વિશ્વવિદ્યાલય અનુદાન-પંચ, તેલ તથા કુદરતી ગેસ-પંચ, અણુશક્તિ-પંચ વગેરે.

(ક) ત્રીજા પ્રકારમાં એવાં પંચોનો સમાવેશ થાય છે જેમની રચના કારોબારીના નિર્ણયથી થયેલી હોય છે. કેન્દ્રીય પાણી તથા શક્તિ-પંચ.

જેમનો ઉલ્લેખ ભારતના બંધારણમાં થયો છે તે પંચો સૌથી વધુ સત્તા ધરાવે છે. તેના સભ્યોની નિમણૂક ભારતના રાષ્ટ્રપતિ કરે છે. આવાં પંચો કારોબારીના નિયંત્રણથી સ્વતંત્ર છે. બીજા પ્રકારના સ્ટૅચ્યુટરી પંચ, તેમના સંબંધિત ખાતા સાથે સંકળાયેલાં છે અને તેના નિયંત્રણમાં છે, પરંતુ રોજ-બ-રોજની વહીવટી કામગીરીમાં સ્વાયત્ત છે. ત્રીજા પ્રકારનાં પંચો ચોક્કસ સમય પૂરતાં હોય છે અને તે જે-તે ખાતાના પ્રધાન સાથે સંકળાયેલાં હોય છે.

પંચની સ્વાયત્તતાની દૃષ્ટિએ વિચાર કરીએ તો સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકાના 'સ્વતંત્ર નિયામકીય પંચ' ખૂબ જ પ્રભાવશાળી છે. તેમની રચના કૉંગ્રેસના કાયદા દ્વારા થાય છે. તેના સભ્યોની નિમણૂક સૅનેટની મંજૂરીથી પ્રમુખ કરે છે. પરંતુ આ પંચની કામગીરી ઉપર પ્રમુખનું કોઈ નિયંત્રણ હોતું નથી. પંચની રચનાના અધિનિયમ પ્રમાણે કોઈ રાજ્ય ઉપર આરોપ જણાય તો અધિનિયમ પ્રમાણે પ્રક્રિયા હાથ ધરીને પ્રમુખ તેને દૂર કરી શકે છે. અમેરિકામાં સંઘ સરકારનાં નવ પંચ છે.

વહીવટીશાસ્ત્રી ડબલ્યુ એફ. વિલોગ્બીએ ચાર બાબતો બતાવી છે, જેમાં પંચ વધુ ઉપયોગી છે :

(1) જ્યાં વ્યક્તિગત અધિકારો તથા દાવાના અધિનિર્ણયને પ્રભાવિત કરનારા નિયમો તથા નીતિઓની રચનામાં સ્વવિવેકની વધુ જરૂર હોય.

(2) જ્યાં સામાન્ય નિયંત્રણની જરૂર હોય.

(3) જ્યાં ઘણાં હિતોને પ્રતિનિધિત્વ આપવું જરૂરી હોય.

(4) જ્યાં પક્ષીય રાજકારણ અને સ્થાપિત હિતોના પ્રભાવને દૂર કરવું જરૂરી હોય.

આમ, જાહેર વહીવટના એકમ તરીકે પંચો ઉપયોગી છે. આમ છતાં પ્રો. એલ. ડી. વ્હાઇટ જેવા ચિંતકો તેની ઉપયોગિતા સામે ચેતવણી આપતાં જણાવે છે કે, "સર્વસામાન્ય અનુભવ બતાવે છે કે બહુસંખ્ય એકમ દ્વારા રોજ-બ-રોજનાં કાર્યોનું સંચાલન નિર્બળ અને ઘાતક હોય છે. 'વહીવટ' ચોક્કસપણે એક જ વ્યક્તિનું કામ છે, ઘણાંનું નહીં." આમ પંચ પદ્ધતિના લાભ અંગે મતભેદ હોવા છતાં પ્રો. વિલોગ્બીએ દર્શાવ્યા છે તે સંજોગો માટે આ પ્રણાલી ચોક્કસ ઉપયોગી છે.

મુખ્ય કાર્યાલય અને ક્ષેત્રીય સંબંધ

રાજયવહીવટશાસ્ત્રનાં અભ્યાસમાં સંગઠનનું 'વડુંમથક' કે સચિવાલય અને ક્ષેત્રીય કામગીરીનો અભ્યાસ ખૂબ જ મહત્ત્વનું સ્થાન ધરાવે છે. જૂની રાજાશાહી વ્યવસ્થામાં પણ રાજયવહીવટ માટે 'વડુંમથક' અને 'ક્ષેત્ર' બંને વચ્ચેના સંબંધોને મહત્ત્વના ગણાતા.

અર્થ : જ્યારે આપણે 'વડુંમથક' અને 'ક્ષેત્ર'નો અભ્યાસ કરી રહ્યાં છીએ ત્યારે તેનો અર્થ જાણવો જરૂરી છે. રાજયવહીવટની પરિભાષામાં 'વડું મથક' કે 'વડું કાર્યાલય' એટલે કેન્દ્રમાં રહેલ મુખ્ય માર્ગદર્શક અને નિરીક્ષણ કાર્યાલય એવો અર્થ થાય છે.

જ્યારે 'ક્ષેત્ર' એટલે મુખ્ય કાર્યાલયને આધીન રહેલાં કે સંલગ્ન રહેલાં કાર્યાલયો એવો અર્થ થાય છે. ક્ષેત્ર, પ્રાંત, જિલ્લા, તાલુકા, શહેર અને ગામ સુધી વિસ્તરેલાં હોય છે.

મહત્ત્વ : સામાન્ય રીતે લોકો રાજધાનીના વડામથકને મહત્ત્વનું ગણતા હોય છે. ત્યાં કામ કરતા અધિકારીઓ ઊંચી પ્રતિષ્ઠા અને સત્તા ધરાવતા હોય છે. વડામથકમાં નીતિવિષયક નિર્ણયો લેવાય છે, આયોજન થાય છે, કાર્યને મંજૂરી મળે છે. અંદાજપત્ર ફળવાય છે. કેન્દ્ર પાસે નિરીક્ષણ, માર્ગદર્શન, નિયંત્રણની સત્તા હોય છે.

આમ છતાં, 'ક્ષેત્ર'ના મહત્ત્વને અવગણી શકાય તેમ નથી. નીતિ અને કાર્યના અમલનો 75% હિસ્સો ક્ષેત્રના વહીવટમાં આવે છે. કરની વસૂલાત કાયદાનો અમલ કલ્યાણકારી યોજનાઓ ક્ષેત્રમાં જ સાકાર થાય છે. લોકોને રાજકીય ભાગીદારીની વિશેષ તક 'ક્ષેત્ર'માં મળે છે. તેથી ક્ષેત્ર દ્વારા જ લોકો સરકાર અને રાજયને ઓળખે છે. સરકારી કર્મચારીઓનું મોટું સંખ્યાબળ ક્ષેત્રમાં હોય છે. તેથી કાર્મિક પ્રશ્નો અંગે 'સંઘબળ' ક્ષેત્રમાં મળે છે. વાહનવ્યવહાર અને સંદેશાવ્યવહારે 'ક્ષેત્ર'ના મહત્ત્વને ઘણું વધારી દીધું છે.

ટૂંકમાં, વહીવટી સત્તાનો પ્રારંભ કેન્દ્રમાંથી થતો હોવા છતાં 'ક્ષેત્ર'ના મહત્ત્વને અવગણી શકાય તેમ નથી.

- **મુખ્ય કાર્યાલય અને ક્ષેત્રના સંબંધો :**

જ્યારે આપણે સંગઠનના મુખ્ય કાર્યાલય અને ક્ષેત્રના સંબંધનો વિચાર કરીએ છીએ ત્યારે પ્રશ્ન જરૂર થાય છે કે પ્રત્યેક સંગઠનના ધ્યેયો સિદ્ધ કરવા તેનું 'ક્ષેત્ર' અલગ હોવું જોઈએ ? તો તેનો ઉત્તર 'હા' અને 'ના' બંનેમાં આવે છે. સંગઠનના મુખ્ય કાર્યાલયને તેનાં ક્ષેત્ર હોવાં જોઈએ પરંતુ કેટલાંક સંગઠનોનાં કાર્યો એવાં હોય છે કે તેનાં 'ક્ષેત્ર' અલગ ન હોય. દા.ત. ભારતમાં 'જિલ્લા'નો એકમ એવો છે જેમાં કલેક્ટર કાર્યાલય ઘણાં કાર્યોનું કેન્દ્ર બને છે. ફ્રાન્સના પ્રિફેક્ટને ભારતના કલેક્ટર જેવી જ બહુવિધ જવાબદારી હોય છે.

મુખ્ય કાર્યાલય અને ક્ષેત્ર વચ્ચેના સંબંધોમાં બે બાબત મહત્ત્વની છે : (અ) ભૌગોલિક ક્ષેત્ર અને કાર્યાત્મક વિભાજન કેવી રીતે કરવું અને (બ) સંદેશાવ્યવહાર તથા નિયંત્રણ કેવી રીતે ગોઠવવાં.

(અ) ભૌગોલિક અને કાર્યાત્મક ક્ષેત્રને પ્રો.ડબલ્યુ. એચ. વિલોગ્બી એક કેન્દ્રી અને બહુત્વકેન્દ્રી એવી પરિભાષા દ્વારા સમજાવે છે. ભૌગોલિક કે એક કેન્દ્રી ક્ષેત્રમાં મુખ્ય કાર્યાલય ભૌગોલિક ક્ષેત્રને ધ્યાનમાં લઈને તમામ કાર્યો વિકેન્દ્રિત કરે છે, સોંપે છે. તેમાં ક્ષેત્રનો અધિકારી મુખ્ય સ્થાને હોય છે અને વિશિષ્ટ એકમો તેને જવાબદાર રહે છે. મુખ્ય કાર્યાલયમાંથી આવતા આદેશ ક્ષેત્રના મુખ્ય અધિકારી દ્વારા તમામ વિશિષ્ટ એકમોને પહોંચે છે અને તમામ વિશિષ્ટ એકમોના અહેવાલ ક્ષેત્રના મુખ્ય અધિકારી પાસે સંકલિત થઈને કેન્દ્રના મુખ્ય કાર્યાલયને પહોંચે છે. દા.ત., પોસ્ટ અને ટૅલિગ્રાફખાતું એ બ્યૂરોપ્રથાવાળું હોવાથી તેના મુખ્ય કાર્યાલય અને ક્ષેત્રના સંબંધો આ પ્રકારે છે.

બહુકેન્દ્રી કે કાર્યાત્મક સંગઠનમાં મુખ્ય કાર્યાલય ક્ષેત્રોમાં કાર્યોને આધારે પેટા-કાર્યાલય સ્થાપે છે. આ પેટા-કાર્યાલયો તેમની કામગીરી માટે મુખ્ય કાર્યાલય પાસેથી સીધા સંદેશા-આદેશો મેળવે છે તથા બીજી બાજુ થયેલી કામગીરીના અહેવાલ તેઓ સીધા વડામથક કે મુખ્ય કાર્યાલયે મોકલે છે. કાર્યાત્મક સંગઠન બોર્ડ પ્રથાને વધુ ઉપયોગી છે. જેમ કે રેલવેબોર્ડ દ્વારા રેલવેનાં વિવિધ ડિવિઝનો અને ઝોનનો વહીવટ તેના પેટાએકમે સિવિલ ઍન્જિનિયરિંગ, મિકેનિકલ ઍન્જિનિયરિંગ, સિગ્નલ અને ટૅલિકૉમ્યુનિકેશન જેવા 16 પેટા-વિભાગો સાથે સંબંધ જાળવે છે.

આમ છતાં મુખ્ય કાર્યાલય અને ક્ષેત્ર વચ્ચેના સંબંધોની ગોઠવણી માટે આ બંને પ્રકાર એકબીજાના વિરોધી નથી. બંનેનાં કેટલાંક તત્ત્વોનો સુમેળ સંગઠનની ગોઠવણીમાં રખાય છે.

(બ) સંદેશાવ્યવહાર અને નિયંત્રણ : અદ્યતન સંદેશાવ્યવહાર એ આધુનિક સમયની માંગ છે. આજે રાજ્યવહીવટમાં ઇ-ગવર્નન્સનો ખ્યાલ ઉપયોગમાં લેવાઈ રહ્યો છે. મુખ્ય કાર્યાલયથી નીતિ, કાર્યક્રમ, આદેશ, સૂચનો, નિયમો વગેરેના સંદેશા લેખિત રીતે પત્ર-વ્યવહાર, ફેક્સ, ઇ-મેઇલ વગેરે દ્વારા અને મૌખિક રીતે, ટેલિફોન, મોબાઇલ દ્વારા પહોંચાડવામાં આવે છે. બીજી બાજુ થયેલા કાર્યનો અહેવાલ, કામગીરીમાં પડતી મુશ્કેલીઓ નીચેથી-ક્ષેત્રોમાંથી ઉપર મુખ્ય કાર્યાલયમાં મોકલવામાં આવે છે. પરંતુ મુખ્ય કાર્યાલય અને ક્ષેત્ર વચ્ચેના સંબંધોમાં કેટલીક વાર તનાવ પેદા થવાનાં કારણો અભ્યાસુઓએ શોધ્યાં છે. વહીવટીશાસ્ત્રી ડિમોક જણાવે છે કે મુખ્ય કાર્યાલયમાંથી ક્ષેત્રમાં પહોંચાડાતી નિયમાવલી (મેન્યુઅલ) એક પ્રકારના રોગ જેવી છે. તેમાં ક્ષેત્રમાં રહેલા કર્મચારીઓની પરિસ્થિતિનો વિચાર કરાતો નથી. મહ્દ અંશે, મુખ્ય કાર્યાલયમાં જે નીતિવિષયક નિર્ણયો લેવાય છે, કાર્યક્રમો ઘડાય છે તેમાં ક્ષેત્રના કર્મચારીઓની સામેલગીરી લેવાતી નથી. બીજી બાજુ, ક્ષેત્રમાંથી કામગીરીનો તબક્કાવાર અને સંપૂર્ણ અહેવાલ આવે છે તેના ઉપર જ મુખ્ય કાર્યાલય ધ્યાન આપે છે. ક્ષેત્રને જે મુશ્કેલીઓનો સામનો કરવો પડે છે તેની તરફ ગંભીરતાથી જોવાતું નથી.

મુખ્ય કાર્યાલય અને ક્ષેત્ર વચ્ચેના સંબંધમાં મુખ્ય કાર્યાલયનું નિયંત્રણ કેવું છે તે પણ મહત્ત્વની બાબત છે. સંગઠનમાં નિયંત્રણની પ્રણાલી મહદ્ અંશે **(અ) પૂર્વનિરીક્ષણ :** જેમાં ક્ષેત્રમાં એકમો કામગીરી શરૂ કરે તે પહેલાં જે-તે કાર્યો માટેની પૂર્વમંજૂરી મુખ્ય કાર્યાલય પાસેથી લેવી પડે છે. આ સમયે મુખ્ય કાર્યાલય કાર્યનાં ધોરણો જણાવી શકે છે, અંદાજપત્રની ફાળવણી કરી શકે છે, કાર્યનો સમય ફાળવી શકે છે અને તે રીતે નિયંત્રણ કરે છે. **(બ) હિસાબો અને અહેવાલો :** ક્ષેત્રનાં એકમોએ કરેલાં કાર્યોના હિસાબો અને અહેવાલો સમયાંતરે મુખ્ય કાર્યાલયને મોકલાવાના હોય છે. આ હિસાબો અને અહેવાલ સમયસર મોકલાવાય છે કે નહીં તેની ચોકસાઈ મુખ્ય કાર્યાલય રાખે છે. (ક) હિસાબો અને અહેવાલની ચકાસણી ક્ષેત્રમાંથી જે હિસાબો મોકલાય છે તેમાં નાણાં યોગ્ય માર્ગે વપરાયાં છે ? તેમાં વધુ પડતો ખર્ચ, ભ્રષ્ટાચાર તો થતો નથી ને ? જે અહેવાલ મળે છે તે વાસ્તવિક કામગીરીનો છે ? કામગીરીમાં જે મુશ્કેલીઓ પડે છે તેની વિચારણા થવી જોઈએ. મુખ્ય કાર્યાલયના આ ત્રણ વિભાગમાં થતા નિયંત્રણને નકારાત્મક નહીં, વિધેયાત્મક રીતે જોવું જોઈએ. ક્ષેત્રીય સ્તરે શિસ્ત જળવાય, કાર્યોત્સાહ જળવાય તે પ્રકારે મિત્ર અને માર્ગદર્શકની ભૂમિકાએ મુખ્ય કાર્યાલયે કામ કરવાનું છે. મુખ્ય કાર્યાલય અને ક્ષેત્ર વચ્ચેના સંબંધો સુમેળભર્યા રહે તે જોવાવું જોઈએ. બંને વચ્ચેના સુમેળભર્યા સંબંધો સંગઠનનાં ધ્યેયોની સિદ્ધિને ઝડપી બનાવે છે.

મુખ્ય કાર્યાલય અને ક્ષેત્રના એકમો વચ્ચે સુમેળભર્યા સંબંધો માટે અભ્યાસુઓએ કેટલાંક સૂચનો કર્યાં છે :

(1) મુખ્ય કાર્યાલય અને ક્ષેત્રનાં એકમોના પ્રતિનિધિઓની સમયાંતરે બેઠક મળવી જોઈએ. જેમાં બંનેને સ્પર્શતા મુદ્દાની ચર્ચા થાય.

(2) મુખ્ય કાર્યાલય અને ક્ષેત્રના કર્મચારીઓને તાલીમ સમયે સંગઠનનાં ધ્યેયો, નીતિવિષયક બાબતો કાળજીપૂર્વક સમજાવવાં જોઈએ.

(3) ક્ષેત્રોનાં એકમોને સત્તાનું પ્રતિનિધાન અને જરૂર હોય ત્યાં સત્તાનું વિકેન્દ્રીકરણ પણ કરાવું જોઈએ જેથી મુખ્ય કાર્યાલયનો કાર્યબોજ હળવો થાય.

(4) મુખ્ય કાર્યાલય અને ક્ષેત્રના કર્મચારીઓમાં ગુરુતા-લઘુતાગ્રંથિ ન વિકસે તે માટે સમાન હોદ્દાના કર્મચારીઓની સમયાંતરે બદલી કરવી જોઈએ.

(5) નિરીક્ષણ અને નિયંત્રણ વિધેયાત્મક રીતે થવાં જોઈએ.

આમ, ઉપરોક્ત ચર્ચા ઉપરથી જણાય છે કે રાજ્યવહીવટની કાર્યક્ષમતા વધારવા "મુખ્ય કાર્યાલય" અને 'ક્ષેત્ર'ના સંબંધો સુમેળભર્યા રહે તે રીતે ગોઠવવા જોઈએ. ક્યારેક બંને વચ્ચે તનાવ ઊભા થાય તો તનાવના નિવારણ માટે યોગ્ય માર્ગ નક્કી હોવો જોઈએ અને તે યોગ્ય સમયે ઉપયોગમાં લેવાવો જોઈએ.

પ્રકરણ - 4
વહીવટી વર્તણૂક

(નિર્ણયઘડતરના ખાસ સંદર્ભમાં હર્બટ સાયમનનું યોગદાન, નેતૃત્વ સિદ્ધાંતો, સંદેશાવ્યવહાર, કાર્યોત્સાહ, પ્રેરણા (માસ્લૉ અને હર્ઝબર્ગ)

"નિર્ણયને આપણે અગાઉના વિચારોમાંથી મેળવેલું તારણ કહી શકીએ. આ તારણ (સાર) મોટા નિર્ણયો માટે પૂર્વવિચાર બની જાય છે." **- હર્બટ સાયમન**

રાજયવહીવટની પ્રક્રિયા શૂન્યાવકાશમાં થતી નથી. તેને જે પરિબળો કે બાબતો અસર કરે છે તેમાં નિર્ણય, નેતૃત્વ, સંદેશાવ્યવહાર, કાર્યોત્સાહ અને પ્રેરણા મહત્ત્વની ભૂમિક ભજવે છે. આ પ્રત્યેક પરિબળોમાં એક પ્રકારની વહીવટી વર્તણૂક વ્યક્ત થાય છે. આ વહીવટી વર્તણૂકનાં પરિબળો એક બાજુ સંગઠનને પ્રભાવિત કરે છે તો બીજી બાજુ તે રાજયની પ્રક્રિયાને અસર કરે છે. સંગઠન અને પ્રક્રિયા સાથેની આ વહીવટી વર્તણૂકના પરિબળોની આંતરક્રિયા આખરે ધ્યેયસિદ્ધ માટે મહત્ત્વની બને છે તેથી આપણે આ વહીવટી વર્તણૂકનાં પરિબળોની વિગતે વિચારણા કરીશું.

નિર્ણયઘડતર પ્રક્રિયા :

રાજયવહીવટના સંગઠનની રચના ચોક્કસ ધ્યેયોની સિદ્ધિ માટે થતી હોય છે. આ માટે ચોક્કસ પ્રવૃત્તિઓ હાથ ધરવામાં આવે છે. આ પ્રવૃત્તિઓના સંચાલન માટે નિર્ણય જરૂરી બને છે. તેથી નિર્ણયઘડતરની પ્રક્રિયા એ મહત્ત્વની બાબત બને છે.

અર્થ :

નિર્ણયના અર્થને સ્પષ્ટ કરવા માટે કેટલાક વહીવટીશાસ્ત્રીએ પ્રયત્ન કર્યો છે. વહીવટાશાસ્ત્રી હૈમેનના મતે, "નિર્ણય નક્કી કરાયેલી એક એવી સ્થિતિ છે જે કાર્ય વાસ્તવમાં પૂર્ણ થાય તે પહેલાં લેવાય છે. તે સંચાલક દ્વારા લેવાયેલું એક એવું તારણ છે જે તેને તથા બીજાને શું કરવું જોઈએ તે બતાવે છે." વહીવટીશાસ્ત્રી નિર્ણયઘડતરમાં પસંદગીના તત્ત્વ ઉપર ભાર આપતાં જણાવે છે કે નિર્ણય એ બે અથવા તેથી વધુ સંભવિત વિકલ્પોમાંથી એક વ્યાવહારિક વિકલ્પને પસંદ કરવામાં આવે છે. જયારે વહીવટીશાસ્ત્રી સેકલર હડસનના મતે નિર્ણયઘડતર બહુપક્ષીય પ્રક્રિયા છે. તેના ઘડતરમાં ઘણા લોકો ભાગ લે છે. તેની જાહેરાત જ એક વ્યક્તિ દ્વારા ભલે થતી હોય. આ ઉપરાંત નિર્ણયઘડતરને વધુ સારી રીતે સમજાવવા માટે આપણે તેનો નીતિ સાથેનો

સંબંધ સમજવો જોઈએ. સંગઠનના નિર્ણયો લેતી વખતે નીતિનો સંદર્ભ જોવાય છે. નીતિ અનેક સમસ્યાઓને પ્રભાવિત કરે છે જ્યારે નિર્ણયનો સંબંધ કોઈ એક સમસ્યા સાથે હોય છે.

નિર્ણયઘડતર એ જટિલ પ્રક્રિયા છે. નિર્ણય પ્રક્રિયામાં મુખ્યત્વે સંગઠનના ઉદ્દેશો, સંગઠનની નીતિઓ, સંગઠનનું નેતૃત્વ, વહીવટી પરિસ્થિતિઓ, વિકલ્પોનું મૂલ્યાંકન અને અંતિમ પસંદગી મહત્ત્વનો ભાગ ભજવે છે. વહીવટીશાસ્ત્રી ટેરીએ નિર્ણયઘડતરની પ્રક્રિયાને અસર કરનારાં બાર પરિબળો છે એમ જણાવ્યું છે. તેમના મતે આ પરિબળોમાં કાનૂની મર્યાદાઓ, અંદાજપત્ર, સામાજિક આદર્શ, તથ્યો, ઇતિહાસ, આંતરિક કાર્યોત્સાહ, અપેક્ષિત ભાવિ ઉચ્ચ સ્તરના અધિકારીઓ, દાબજૂથો, કર્મચારીવર્ગ, કાર્યક્રમની પ્રકૃતિ, નિમ્ન કર્મચારીઓ વગેરેનો સમાવેશ થાય છે. રાજ્યવહીવટને ક્ષેત્રે સંગઠનની કામગીરી માટે જ્યારે નિર્ણય લેવામાં આવે છે ત્યારે આ પરિબળોની વત્ત-ઓછે અંશે અસર રહેતી હોય છે. જ્યારે સંગઠનમાં હમણાં કોઈ નિર્ણય નથી લેવો એવું નક્કી થાય તોપણ એ બાબત એક પ્રકારનો નિર્ણય છે અને તેના ઉપર આગળ જોયાં તે પરિબળોની અસરને લીધે એમ કરવું પડે છે.

જ્યારે સંગઠનની સામે કોઈ પ્રશ્ન આવે છે ત્યારે તેના અંગે નિર્ણય લેતી વખતે સંચાલન-અધિકારીઓને ઉપરોક્ત પરિબળોને ધ્યાનમાં લઈને મુખ્યત્વે ત્રણ સ્તરમાંથી પસાર થવું પડે છે. પ્રથમ તો, અધિકારીએ તેની સામે જે સમસ્યા ઉપસ્થિત થઈ છે તેના વિસ્તારને તટસ્થતાપૂર્વક સમજવો જરૂરી છે. ક્યારેક સમસ્યાનો જન્મ અગાઉના નિર્ણયની ભૂલમાંથી પણ થઈ શકે છે. તેથી સમસ્યાને સમજવા પૂરતા તથ્યો પ્રાપ્ત કરવાં જરૂરી છે. તે માટે વૈજ્ઞાનિક પદ્ધતિનો ઉપયોગ કરી તથ્યો પ્રાપ્ત કરવાં જોઈએ અને સમસ્યાને તેના યથાર્થ રૂપમાં સમજવી જોઈએ. તેના માટે જે નિર્ણય લેવાશે તેની શી અસર પડશે, પ્રતિક્રિયા થશે, તેનો વિચાર કરવો જોઈએ.

નિર્ણયઘડતરના બીજા તબક્કામાં મેળવાયેલાં તથ્યોની ચકાસણી કરવી જોઈએ. તથ્યોના વિશ્લેષણને લીધે નિર્ણયકર્તાને સમસ્યાનું સ્વરૂપ તેના ઉકેલ માટે નીતિવિષયક કેવા કેવા નિર્ણયો લઈ શકાય તેનો વિવિધ દૃષ્ટિકોણથી વિચાર કરવામાં આવે છે.

ત્રીજા તબક્કામાં વિકલ્પોની પસંદગી થાય છે. આ વિકલ્પોમાંથી કયો વિકલ્પ પસંદ થાય તો તે સંગઠન માટે વધુ લાભકારી નીવડશે, તેનો વિચાર કરાય છે. આવી વિચારણા તટસ્થતાપૂર્વક કરવી જરૂરી છે. નિર્ણયકર્તાની સામે આ વિકલ્પો મુકાયા પછી નિર્ણયકર્તા નિર્ણય કયા સમયે લેવાય તો તે યોગ્ય ગણાશે, તેનો વિચાર કરે તે જરૂરી છે. કારણ કે નિર્ણયઘડતર પ્રક્રિયામાં સમયની સાથે નિર્ણયની સંગઠનની અંદર અને વ્યાપક સમાજ ઉપર ચોક્કસ અસર પડતી હોય છે. યોગ્ય સમયે લીધેલા નિર્ણયનાં યોગ્ય પરિણામો મેળવી શકાય છે. ધ્યેયસિદ્ધ સરળ બની શકે છે.

નિર્ણયઘડતર અને હર્બટ સાયમન :

અમેરિકન રાજ્યશાસ્ત્રી હર્બટ સાયમન ઉપર ચેસ્ટર બર્નાડના વર્તનવાદી

વિચારોની અસર હતી. ચેસ્ટર બર્નાડનું માનવું હતું કે સંગઠનનાં કાર્યોને સમજવા માટે નિર્ણયઘડતર એ એક અભિગમ પણ છે. તેમણે જણાવેલું કે નિર્ણયઘડતર એ સંગઠનની હાર્દરૂપ પ્રક્રિયા છે. ચેસ્ટર બર્નાડના આ વિચારોની અસર હર્બટ સાયમનના ગ્રંથ 'વહીવટી વર્તન' અને 'રાજ્યવહીવટ' એ બે ગ્રંથોમાં પડી છે. હર્બટ સાયમને નિર્ણયઘડતર અંગના પોતાના 'મૉડલ'માં અર્થશાસ્ત્ર અને તત્ત્વજ્ઞાનની મદદ લીધી હોય તેવું જણાય છે.

હર્બટ સાયમને 'નિર્ણયઘડતરના મૉડલ'ને સ્પષ્ટ કરતાં જણાવ્યું કે સંગઠનના પ્રત્યેક સ્તરે અને પ્રત્યેક સમયે નિર્ણયો લેવા પડે છે. આ નિર્ણયોમાં તથ્યો અને મૂલ્યોનો યોગ્ય ઉપયોગ થયો હોય છે. આમ, તેમણે વહીવટની મર્યાદિત તાર્કિકતાની વાત કરી તેમના મતે વહીવટનો કોઈ પણ નિર્ણય સંપૂર્ણપણે બુદ્ધિપૂર્ણ-તાર્કિક નથી હોતો પરંતુ તેમાં મૂલ્યનો પણ ઉપયોગ કેટલાક પ્રમાણમાં થાય છે. આમ, નિર્ણયઘડતર માટે તર્કસંગતતા ઉપર તેમણે મર્યાદા સ્વીકારી છે. બીજા શબ્દોમાં મર્યાદિત બુદ્ધિમત્તાપૂર્ણ નિર્ણયની વાત કરી છે.

હાર્બટ સાયમને 1957માં 'મૉડલ્સ ઑફમૅન' અને 1960ના 'ધ ન્યૂ સાયન્સ ઑફ મૅનેજમેન્ટ ડિસિઝન' દ્વારા નિર્ણયઘડતર અંગેના પોતાના વિચારોને વધુ સ્પષ્ટ કરવા પ્રયત્ન કર્યો. તેમણે કહ્યું કે નિર્ણયનો અર્થ વિવિધ વિકલ્પોમાંથી યોગ્ય વિકલ્પની પસંદગી કરવી તે છે. આ વિચાર તેમણે અર્થશાસ્ત્ર પાસેથી મેળવ્યો હતો. જ્યારે કોઈ સમસ્યા ઊભી થાય છે તો તેને ઉકેલવા વિવિધ વિકલ્પ પ્રાપ્ત થાય છે. નિર્ણયકર્તાએ આ સમયે વધુમાં વધુ લાભપ્રદ વિકલ્પની પસંદગી કરવાની હોય છે. સાયમનના મતે નિર્ણયઘડતર પ્રક્રિયા માટે ત્રણ સ્તર મહત્ત્વના છે : (અ) અન્વેષણ કે તાર્કિક પ્રવૃત્તિ, (બ) રૂપરેખા પ્રવૃત્તિ, (ક) પસંદગી પ્રવૃત્તિ.

(અ) અન્વેષણ કે તાર્કિક પ્રવૃત્તિ : સાયમનના મતે નિર્ણયઘડતરના આ સ્તરે સમસ્યાને સમજવા પ્રયત્ન થાય છે. અહીં સમસ્યાના મૂળને શોધીને તેને સમગ્રતાના સંદર્ભમાં સમજવાનો પ્રયત્ન થાય છે. સમસ્યાનો સંગઠનનાં કયાં કયાં પાસાં ઉપર કેવો પ્રભાવ પડી શકે છે તે જાણવાનો પ્રયત્ન થાય છે. આમ, થવાથી સમસ્યાની ઓળખ સ્પષ્ટ બને છે.

(બ) રૂપરેખા પ્રવૃત્તિ : નિર્ણયઘડતરના આ તબક્કે સાયમનના મતે વૈજ્ઞાનિક પદ્ધતિઓ વડે હકીકતો મેળવાય છે. ત્યાર બાદ પ્રાપ્ત હકીકતોનું વિશ્લેષણ અને મૂલ્યાંકન થાય છે. આ સમયે વહીવટકર્તાએ તટસ્થતા જાળવવી જરૂરી છે. સમસ્યાના આ મૂલ્યાંકનમાંથી વહીવટકર્તાને સંભવિત વિકલ્પો પ્રાપ્ત થાય છે.

(ક) પસંદગી પ્રવૃત્તિ : આ અંતિમ તબક્કામાં પ્રાપ્ત વિકલ્પોમાં લાભ કે હાનિ, વર્તમાન અને ભાવિ અસરોનું અનુમાન કરાય છે અને તેમાંથી ધ્યેય સિદ્ધિ માટે શ્રેષ્ઠ વિકલ્પની પસંદગી કરાય છે. આ કામગીરી ઉચ્ચ ગુણવત્તા અને તાલીમ માંગી લે છે.

આમ છતાં, સાયમનના મતે કોઈ પણ નિર્ણય સો ટકા યોગ્ય જ નીવડશે તે કહેવું મુશ્કેલ છે તેથી જે પરિસ્થિતિમાં નિર્ણય લેવાય છે તે સાપેક્ષ રીતે યોગ્ય નીવડશે કે કેમ તેવો નિર્ણય લઈ શકાય. આમ, 'સાયમનના મતે નિર્ણયઘડતરમાં સમયનું તત્ત્વ મર્યાદા બને છે. આજે જે નિર્ણય સારો જણાતો હોય બીજે દિવસે લેવાય તો ખરાબ અથવા અયોગ્ય પણ નીવડી શકે છે. સાયમન માનતા કે માનવીની બુદ્ધિમત્તા સંગઠનમાં તેની ભાગીદારીથી વિકસે છે અને આ બાબત નિર્ણયઘડતરની અસરકારકતા ઉપર અસર કરે છે.

હર્બટ સાયમનના 'નિર્ણયઘડતરના આ મૉડલે' રાજ્યવહીવટના ક્ષેત્રે મોટું પ્રદાન કર્યું છે. આમ છતાં તેમના આ મૉડલની અભ્યાસુઓએ ટીકા કરી છે. અભ્યાસુઓની દલીલ છે કે સંગઠનમાં નિર્ણયઘડતર એ મહત્ત્વની પ્રક્રિયા હોવા છતાં માત્ર નિર્ણયઘડતર પ્રક્રિયા દ્વારા જ સંગઠનની કાર્યાત્મકતા સમજવી મુશ્કેલ છે. સાયમને નિર્ણયઘડતરની પ્રક્રિયા દ્વારા સંગઠનનાં કાર્યક્ષમતા અને કરકસરનાં પાસાં ઉપર ભાર આપ્યો. પરંતુ સંગઠનને તે ઉપરાંત અનેક પાસાં છે. સાયમનનું આ મૉડલ વિકાસશીલ અને વિકસિત બધા જ દેશોને સમાનપણે લાગુ પડી શકે તેમ નથી. આમ સાયમનના આ મૉડલની ટીકાઓ થઈ હોવા છતાં આધુનિક રાજ્યવહીવટના ક્ષેત્રે તેમના વિચારો ઘણા ઉપયોગી છે અને તેથી જ 1978માં તેમને નોબેલ પારિતોષિક દ્વારા સન્માનવામાં આવ્યા હતા. હર્બટ સાયમન પછી નિર્ણયઘડતરમાં આગળ વિચારણા જૉસેફ કુપર, હાઇવિક લેડમૂડ, ગોરે તથા ડેસને વગેરેએ કરી છે.

નેતૃત્વ : રાજ્યવહીવટમાં વહીવટી વર્તનને સમજવા માટે નેતૃત્વની સમજ મેળવવી અત્યંત જરૂરી છે. નેતૃત્વ નિર્ણયઘડતરમાં અને લીધેલ નિર્ણયના અમલ માટે મહત્ત્વનું પુરવાર થાય છે. નેતૃત્વ વહીવટની સમગ્ર પ્રક્રિયામાં મહત્ત્વનું પ્રેરક બળ બને છે. તે સંગઠનનાં ધ્યેયોની સિદ્ધિ માટે કર્મચારીઓમાં પ્રોત્સાહન પૂરું પાડે છે, તેમને માર્ગદર્શન આપે છે અને તેમના મિત્રની ગરજ સારે છે.

નેતૃત્વનો અર્થ : નેતા માટે અંગ્રેજીમાં લીડર અને નેતૃત્વ માટે લીડરશિપ શબ્દ વપરાય છે. નેતૃત્વમાં બે અર્થ રહેલા છે : (અ) બીજાથી ચઢિયાતા હોવું અને (બ) બીજાને દોરવું. રાજ્યવહીવટ માટે આ બીજો અર્થ બીજાને દોરવું કે માર્ગદર્શન આપવું એ મહત્ત્વનો છે. ચેસ્ટર આઈ. બર્નાડ નેતૃત્વના આ અર્થને સ્પષ્ટ કરતાં જણાવે છે કે, "નેતૃત્વ એ અમુક વ્યક્તિઓના વર્તનનું એવું તત્ત્વ છે કે જેના દ્વારા તેઓ લોકોને તેમની પ્રવૃત્તિના વ્યવસ્થિત પ્રયાસમાં દોરવણી આપે છે." આમ, બર્નાર્ડે નેતૃત્વના ત્રણ આધાર બતાવ્યા છે : વ્યક્તિ, અનુયાયીઓ અને પરિસ્થિતિ. નેતૃત્વ વ્યક્તિને કંઈક વિશેષ કરવાની શક્તિ આપે છે. નેતૃત્વની માનવસમૂહને દોરવાની શક્તિ સંચાલનમાં ઉપયોગી નીવડે છે.

નેતૃત્વના સિદ્ધાંતો : નેતૃત્વ કે નેતાગીરીના સ્વરૂપ અને કાર્યને સમજાવવા ઘણા

અભ્યાસો થયા છે. આ અભ્યાસોએ નીચે પ્રમાણેના સિદ્ધાંત આપ્યા છે.

(અ) વિશિષ્ટ ગુણ કે લક્ષણનો સિદ્ધાંત : વહીવટીશાસ્ત્રી ઓર્ડવેટેડ, ચેસ્ટર બર્નાડ અને શૈલે આ સિદ્ધાંતનું સમર્થન કર્યું છે.' તેમના મતે કેટલીક વ્યક્તિઓમાં કેટલાક વિશિષ્ટ ગુણો હોય છે જે તેમને નેતા બનાવે છે. આ ગુણોમાં તેઓ પહેલવૃત્તિ, સાહસિકતા, નીડરતા, શારીરિક શક્તિ, દેખાવ, ઉત્સાહ, પ્રામાણિકતા, શિક્ષણ, બુદ્ધિની તીવ્રતાનો સમાવેશ કરે છે.

જો કે આ સિદ્ધાંતના અભ્યાસુઓએ ટીકા કરતાં કહ્યું છે કે આ સિદ્ધાંતના સમર્થકોમાં નેતૃત્વના ગુણો અંગે સહમતી નથી. નેતૃત્વ માટે કયો ગુણ વિશેષ મહત્ત્વનો છે તેની સ્પષ્ટતા નથી. છેલ્લે નેતૃત્વ માટે પરિસ્થિતિ, તાલીમ અને અનુયાયીઓના પરિબળને ધ્યાનમાં લીધું નથી.

(બ) પરિસ્થિતિવાદી સિદ્ધાંત : વહીવટીશાસ્ત્રી જહોન ડી. મિલેટ, બેવલ્સ બેરિટ, રોબર્ટ કંત્જ તથા ઑ'ડોનલે આ સિદ્ધાંતનું સમર્થન કર્યું છે. તેઓનું માનવું છે કે નેતૃત્વના વિકાસમાં યોગ્ય પરિસ્થિતિઓનો મોટો પ્રભાવ હોય છે. તેમના મતે વિશિષ્ટ પરિસ્થિતિ વ્યક્તિમાં નેતૃત્વનો વિકાસ કરે છે. તેથી એક પરિસ્થિતિમાં લોકો જેને નેતા તરીકે સ્વીકારતા હોય તે પરિસ્થિતિ બદલાતાં બીજી વ્યક્તિને નેતા તરીકે સ્વીકારે તે શક્ય છે.

આમ, પરિસ્થિતિવાદી સિદ્ધાંત વિશિષ્ટ લક્ષણવાદી સિદ્ધાંતનો વિરોધી નહીં પરંતુ પૂરક છે. નેતૃત્વને સમજવા માટે આ બંને સિદ્ધાંત ઉપયોગી જણાય છે. કેટલીક વાર વિશિષ્ટ પરિસ્થિતિમાં પણ કોઈ વ્યક્તિ નેતા બની શકતી નથી. કારણ કે તેનામાં જરૂરી ગુણોનો અભાવ છે. બીજી બાજુ નેતૃત્વ માટે જરૂરી ગુણો હોવા છતાં વ્યક્તિને પરિસ્થિતિ કે તક મળતી નથી.

(ક) અનુયાયીગત સિદ્ધાંત : વહીવટીશાસ્ત્રી સેનફોર્ડ હેમેન તથા ડેવીસકીથે આ સિદ્ધાંતનું સમર્થન કરેલું છે. આ ચિંતકોનું માનવું છે કે નેતૃત્વના વિકાસમાં નેતા અને અનુયાયીઓ વચ્ચેના સંબંધો મહત્ત્વની બાબત છે. વ્યક્તિ નેતૃત્વશક્તિ ત્યાં સુધી જ ધરાવી શકે છે જ્યાં સુધી તે તેના અનુયાયીઓની જરૂરિયાત સંતોષી શકે છે. અનુયાયીઓને નેતા તેમનામાંનો એક હોવા છતાં તેમના કરતાં કંઈક વિશેષ છે એવું લાગવું જોઈએ. બીજી બાજુ, નેતા અનુયાયીઓના વર્તનને પ્રભાવિત કરે છે. તે અનુયાયીઓમાં શિસ્તના સંસ્કાર સિંચે છે. તે અનુયાયીઓને ચોક્કસ કાર્યક્રમ આપે છે. આમ નેતા અને અનુયાયીઓ વચ્ચે સતત આંતરક્રિયા થતી રહે છે.

નેતૃત્વના વિકાસને સમજાવતા ઉપરોક્ત ત્રણેય સિદ્ધાંતો એકાંગી છે. વાસ્તવમાં કોઈ એક વ્યક્તિ નેતા બને - નેતૃત્વ ધારણ કરે તેના માટે વ્યક્તિગત ગુણો ઉપરાંત તેને અનુયાયીઓનું સમર્થન મળે અને યોગ્ય પરિસ્થિતિ સર્જાય એ ત્રણેય બાબતના સુભગ સમન્વયમાંથી નેતૃત્વનો વિકાસ થાય છે.

નેતૃત્વના પ્રકાર : નેતૃત્વ એ એક પ્રક્રિયા છે, જે સતત એકધારી રહી શકતી નથી. સમય, પરિસ્થિતિ, સંગઠન અને સમસ્યાઓની અસરને લીધે ક્યારેક નેતૃત્વ પ્રભાવશાળી બને છે, તો એ જ નેતૃત્વના પ્રભાવમાં ક્યારેક ઓટ આવતી જણાય છે. વહીવટી નેતૃત્વ ઉપર સંગઠન, પરિસ્થિતિ અને સમસ્યાઓના પ્રભાવમાંથી નેતૃત્વના નીચે પ્રમાણેના પ્રકારો ઉદ્ભવે છે :

(અ) ઔપચારિક અને અનૌપચારિક નેતૃત્વ :

સંગઠનના ઉચ્ચ સ્થાન ઉપર જ્યારે કોઈ વ્યક્તિની નિમણૂક થાય છે ત્યારે તે ઔપચારિક નેતૃત્વ મેળવે છે એમ કહી શકાય. નેતા ત્યારે સંગઠનના કર્મચારીઓના વર્તનનું નિરીક્ષણ, નિયંત્રણ અને સંકલન કરે છે, કારણ કે નેતાને ઔપચારિક રીતે અપાયેલી સત્તા છે.

જેમની પાસે સંગઠનના વડાની ઔપચારિક સત્તા નથી તેવા ગૌણ અધિકારીઓમાં પણ અનૌપચારિક નેતૃત્વ વિકસી શકે છે. જેમ કે પગારવધારો, બોનસવધારો કે કોઈ કર્મચારીને થયેલા અન્યાય સમયે સમાધાન શોધી શકાતું નથી ત્યારે અનૌપચારિકપણે ગૌણ અધિકારી આ પરિસ્થિતિના ઉકેલ માટે આગળ આવતાં તેને નેતૃત્વ મળે છે.

જો કે ઔપચારિક નેતા માટે અનૌપચારિક નેતૃત્વ મહત્ત્વનું નથી કે તેને માટે તે શક્ય નથી એવું નથી. ઔપચારિક નેતા પણ સંગઠનના કર્મચારીઓની સાથે માનવતાવાદી અભિગમથી તેમની લાગણી જીતી તેમનો આદર મેળવી શકે છે.

(બ) આપખુદ નેતૃત્વ અને લોકશાહી નેતૃત્વ : આપખુદ નેતૃત્વ સંગઠનના નિર્ણયઘડતરમાં અન્ય કર્મચારીઓની ઇચ્છાને મહત્ત્વ આપતું નથી. આ નેતૃત્વ માત્ર સત્તાને આધારે ટકેલું હોય છે. તે કર્મચારીઓની કામગીરી, ફરજ અને શિસ્ત ઉપર ભાર આપે છે. તેમની મુશ્કેલીઓને ગૌણ સ્થાન આપે છે અથવા નજરઅંદાજ કરે છે.

લોકશાહી નેતૃત્વ એ છે કે માનવતાવાદી અભિગમમાં વિશ્વાસ ધરાવે છે. તે સંગઠનના નીતિનિર્ધારણમાં અન્ય કર્મચારીઓને વિશ્વાસમાં લે છે. તે સંગઠનના સંચાલનમાં કર્મચારીઓની ભાગીદારીને સ્વીકારે છે. તે તમામ કર્મચારીઓની મુશ્કેલીઓને સહાનુભૂતિપૂર્વક સાંભળે છે અને તે સૌની સાથે સમાન વ્યવહાર કરે છે.

(ક) બાહ્ય નેતૃત્વ અને આંતરિક નેતૃત્વ : જ્યારે કોઈ સંગઠન ઉપર બહારથી ઉચ્ચ અધિકારી નિમાય છે ત્યારે તે આવું નેતૃત્વ બને છે. ક્યારેક સંગઠનની અંદરના કર્મચારીઓમાં ઉચ્ચ સ્થાન માટે જરૂરી લાયકાત હોતી નથી અથવા તેઓ તેમનામાંથી આ સ્થાન કોઈને ન મળે તેમ ઇચ્છે છે. તો ક્યારેક સંચાલક બોર્ડ સંગઠન બહારથી કોઈ વિશેષજ્ઞની નિમણૂક કરે છે. આવા નેતૃત્વને સંગઠનનો આંતરિક વિશ્વાસ જીતવો પડે છે.

જ્યારે સંગઠનની અંદરથી જ કોઈ એક સભ્યને ઉચ્ચ સ્થાન અપાય છે ત્યારે તે આંતરિક નેતૃત્વ ગણાય છે. આવા નેતૃત્વને આંતરિક સહકાર મળવાની શક્યતા વધુ

રહે છે. પરંતુ બઢતી દ્વારા આવું નેતૃત્વ પ્રાપ્ત થયું હોય તો ઉંમરને લીધે કાર્યોત્સાહ ઓછો થતા સંગઠનની કામગીરી ઉપર તેની અવળી અસર પડે તેવું બનવાની શક્યતા રહે છે.

આજે વહીવટી નેતૃત્વ માટે પસંદગીની યોગ્ય પદ્ધતિ, ઔપચારિક શિક્ષણ તાલીમ તથા અનુભવ એ નેતૃત્વના ઘડતરમાં ઉપયોગી ગણાય છે.

નેતાગીરી માટે તાલીમ : જૂનાં રાજ્યોમાં વહીવટી નેતૃત્વ વારસાગત અપાતું. આજે તે શક્ય નથી અને લોકશાહી સાથે સુસંગત નથી. આજે રાજ્યવહીવટના પ્રત્યેક સ્તરે યોગ્ય વહીવટી નેતૃત્વ મળી રહે છે તે માટે નેતાગીરીની તાલીમ ઉપર ભાર અપાય છે. આ માટે ત્રણ બાબતો મહત્ત્વની છે.

(અ) ચેસ્ટર બર્નાડ જેવા વહીવટીશાસ્ત્રી કહે છે કે કર્મચારીઓમાં નેતૃત્વ વિકસે તે માટે તેમને નેતૃત્વશક્તિને અનુરૂપ મૂલ્યો, ગુણો અને જ્ઞાન આપવા ઔપચારિક શિક્ષણ અને તાલીમ આપવાં જોઈએ. આ માટે પ્રારંભિક તાલીમ ઉપરાંત સેવા દરમિયાન પરિસંવાદો, ઓપવર્ગો, મુલાકાતો, આચારસંહિતાના પત્રો દ્વારા સતત તાલીમ આપવી જોઈએ.

(બ) વહીવટીતંત્રના પ્રત્યેક સ્તરે સત્તા અને જવાબદારીનું પૂરતા પ્રમાણમાં પ્રતિનિધાન થવું જોઈએ. આમ થવાથી પ્રત્યેક કર્મચારીમાં નિર્ણય લેવાની અને તેનો અમલ કરવાની શક્તિ વિકસી શકે છે.

(ક) સત્તા અને જવાબદારીના ઉદાર પ્રતિનિધાન પછી કર્મચારીઓ કોઈ ભૂલ કરે તો તેને માર્ગદર્શન આપવું જોઈએ. તેનો કાર્યોત્સાહ ઘટે તેવો ઠપકો કે મેમો આપવો ન જોઈએ.

જો આમ થાય તો વહીવટીતંત્રની પ્રત્યેક કક્ષાએ નેતૃત્વની હરોળ વિકસી શકે છે.

નેતાનાં કાર્યો :

નેતા જે કામગીરી કરે છે તેને આધારે જ તેના નેતૃત્વનો વિકાસ થાય છે. તેનું નેતૃત્વ પ્રભાવશાળી બને છે. (1) નેતા પોતાના સંગઠનમાં પ્રત્યેકને સંગઠનના હેતુઓ તથા નીતિઓથી સતત સભાન રાખે છે. (2) નેતા તેના અનુયાયીઓને-કર્મચારીઓને યોગ્ય ફરજ સોંપે છે. સાથે સત્તાનું પ્રતિનિધાન કરે છે. (3) સોંપાયેલ ફરજ પ્રમાણે કામગીરી થાય છે કે નહીં તેનું નિરીક્ષણ અને નિયંત્રણ કરે છે. જરૂરી માર્ગદર્શન અને પ્રોત્સાહન આપે છે. (4) તે શક્ય હોય ત્યાં સુધી સીધા આદેશો આપવાને બદલે એવું વાતાવરણ સર્જે છે કે સંગઠનમાં સ્વયંશિસ્તનું નિર્માણ થાય. સૌ પોતાની ફરજોનું પાલન કરે. (5) આમ થવાથી લોકશાહી નેતૃત્વ વિકસે છે. નેતા સંકલનકર્તા, તત્ત્વચિંતક અને મિત્રની ભૂમિક ભજવે છે. (6) જરૂર પડે ત્યાં ભૂલો સુધારતી વખતે માનવતાવાદી અભિગમ અપનાવે છે. તે કર્મચારીઓનાં હિતોને વાચા આપે છે.

● **સંદેશાવ્યવહાર કે સંચાર (કૉમ્યુનિકેશન) :**

સંદેશાવ્યવહાર એ રાજ્યવહીવટનું પાયાનું સાધન છે. નિર્ણયો અને અહેવાલ એક સ્તરેથી બીજે સ્તરે તેના દ્વારા સંક્રમિત થાય છે. તે સંગઠનમાં સંકલન અને નિયંત્રણનું અગત્યનું સાધન છે. જહોન ડી મિલેટે સંદેશાવ્યવહારને 'વહીવટી સંગઠનની રક્તવાહિની' અને પીફનરે તેને 'સંચાલનનું બીજું હૃદય' કહ્યું છે. આજે વિશ્વમાં તમામ રાજ્યોમાં માહિતી, પ્રકાશન અને લોકસંપર્ક મહત્ત્વનાં બન્યાં છે. તેનાથી વિશ્વનાં રાજ્યો ખૂબ જ નજીક આવ્યાં છે. પરસ્પરાવલંબન વધ્યું છે. આજનો યુગ સંદેશાવ્યવહારનો યુગ બન્યો છે.

સંદેશાવ્યવહારનો અર્થ : રાજ્યવહીવટમાં સંદેશાવ્યવહારનો અર્થ માહિતી કે સંદેશાની આપ-લે કરતાં વ્યાપક છે. તેને વિચારોનું આદાનપ્રદાન, વિચારોની ભાગીદારી તથા સમજદારીના અર્થમાં જોવામાં આવે છે. તેથી વહીવટીશાસ્ત્રી ટેડે કહ્યું છે, "સંદેશાવ્યવહારનો મૂળ હેતુ સમાન વિષયો ઉપર મસ્તિષ્કોમાં મેળ સ્થાપવાનો છે." જહોન ડી મિલેટે ટેડ સાથે સહમત થતાં કહ્યું છે, "કોઈ સહિયારા પ્રયત્નની સહિયારી સમજ સંદેશાવ્યવહાર છે." તે દ્વિમાર્ગી પ્રક્રિયા છે. તે સંગઠનમાં કામ કરતા કર્મચારીઓને સંગઠનના ઉદ્દેશો, વર્તમાન કાર્યક્રમ અને ભાવિ યોજનાઓથી માહિતગાર કરે છે. બીજી બાજુ સંગઠનના કર્મચારીઓની અપેક્ષાઓ, જરૂરિયાતો અને મુશ્કેલીઓથી સંચાલનને માહિતગાર કરે છે. એ જ રીતે, લોકશાહી રાજ્યવ્યવસ્થામાં સંદેશાવ્યવહાર લોકો અને સરકાર વચ્ચે કડીરૂપ કાર્ય કરે છે. તે લોકોની અપેક્ષાઓ, જરૂરિયાતો અને સમસ્યાઓને સરકાર સુધી પહોંચાડે છે. બીજી બાજુ સરકાર લોકો માટે શી કામગીરી કરી રહી છે, સરકારની ભાવિ યોજનાઓ શી છે તેની જાણકારી સંદેશાવ્યવહારનાં સાધનો દ્વારા લોકોને મળી શકે છે.

સંદેશાવ્યવહારના પ્રકાર : રાજ્યવહીવટના અભ્યાસુઓએ સંદેશાવ્યવહારના ત્રણ પ્રકાર પાડ્યા છે :

(અ) ઊર્ધ્વ સંદેશાવ્યવહાર : જેમાં સંગઠનના નિમ્ન સ્તરેથી ઉપર જતા સંદેશા, કામગીરીનો અહેવાલ, કામગીરી અંગેના મૌખિક તથા લેખિત સંદેશાનો સમાવેશ થાય છે.

(બ) નિમ્ન સંદેશાવ્યવહાર : ઉચ્ચ અધિકારી તરફથી અપાતા લેખિત તથા મૌખિક આદેશો, પુસ્તિકા, અંદાજપત્ર, અનુમોદન જેવી બાબતોનો સમાવેશ થાય છે.

(ક) સમાંતર સંદેશાવ્યવહાર : સંગઠનના એક વિભાગમાંથી બીજા વિભાગમાં કામગીરીના સંકલન માટે લેખિત કે મૌખિક માહિતીનો સમાવેશ થાય છે.

સંદેશાવ્યવહારનાં માધ્યમો :

પ્રાચીન સમયમાં રાજાઓ બીજા રાજ્યોમાં સંદેશાવ્યવહાર માટે દૂતનો ઉપયોગ કરતા. ક્યારેક તામ્રપત્ર કે વસ્ત્ર ઉપર સંદેશો લખી કોઈ અધિકારીને મોકલતા, તો ક્યારેક જાસૂસ દ્વારા માહિતી મેળવતા. રાજ્યની અંદર શાસનતંત્રમાં મહદ્અંશે રાજાની

મૌખિક આજ્ઞાઓ દ્વારા સંદેશાવ્યવહાર ચાલતો, પરંતુ આજે

(અ) શ્રાવ્ય સાધનો જેમાં ટેલિફોન, મોબાઇલ ફોન, વાયરલેસ, ટ્રાન્સમીટર અને રેડિયો, નેતાઓ કે અધિકારીઓની મુલાકાત કે જનસભાઓનો સમાવેશ થાય છે.

(બ) દશ્ય સાધનોમાં પરિપત્ર, પુસ્તિકાઓ, ચિત્ર, ફેક્સ, ભીંતચિત્રો, વ્યંગચિત્રો, પ્લેમ્ફલેટ વગેરેનો સમાવેશ થાય છે.

(ક) દશ્ય-શ્રાવ્ય સાધનોમાં ચલચિત્રો અને ટેલિવિઝન, વિડિયો કૉન્ફરન્સ જેવાં સાધનોનો સમાવેશ થાય છે.

સંદેશાવ્યવહારનાં આ પ્રત્યેક સાધનોના આગવા લાભ અને મર્યાદાઓ છે. જરૂરિયાત, સમય અને સંજોગો પ્રમાણે તેનો ઉપયોગ થતો હોય છે. જ્હોન ડી મિલેટે સંદેશાવ્યવહારને પ્રભાવશાળી બનાવનારી સાત બાબતો જણાવી છે :

(1) સંદેશાવ્યવહાર સ્પષ્ટ હોય, (2) પ્રાપ્તકર્તાની ક્ષમતાને અનુરૂપ હોય, (3) સંપૂર્ણ હોય, (4) સમયાનુસાર હોય, (5) એક જેવો કે સમરૂપ હોય, (6) સ્થિતિસ્થાપક હોય, (7) સ્વીકાર્ય હોય.

વહીવટશાસ્ત્રી ધ્યેયપ્રાપ્તિ માટે જણાવેલી આઠ બાબતોને અવસ્થી તથા માહેશ્વરીના શબ્દોમાં જોઈએ તો : (1) પૂરી માહિતી પોતે મેળવેલી હોય, (2) પરસ્પર વિશ્વાસ ઉત્પન્ન કરવો જોઈએ, (3) અનુભવના સમાન આધાર મેળવવા જોઈએ, (4) એવા શબ્દોનો ઉપયોગ કરવો જોઈએ જે પરસ્પર બધાંને જાણીતા હોય, (5) પ્રસંગ ધ્યાનમાં રાખવો જોઈએ, (6) પ્રાપ્તકર્તાનુ ધ્યાન આકર્ષિત કરવું તથા જાળવી રાખવું. (7) ઉદાહરણો તથા દશ્ય સાધનોનો ઉપયોગ કરવો. (8) મોડી પડે તેવી પ્રતિક્રિયાઓનો ઉપયોગ કરવો ન જોઈએ.

સંદેશાવ્યવહારની મર્યાદાઓ : સંદેશાવ્યવહાર માટે ભાષા એ અગત્યનું માધ્યમ છે. પરંતુ ભારત જેવા દેશમાં જ્યાં રાજ્યવહીવટની માન્ય ભાષાઓ પંદર છે અને સાડાસાતસોથી વધુ બોલીઓ છે ત્યાં ખાસ કરીને લોકો અને રાજ્યવહીવટ વચ્ચે સંદેશાવ્યવહારમાં મુશ્કેલીઓ સર્જાય છે.

સંદેશાવ્યવહારમાં ઇચ્છાનો અભાવ એ મોટી મર્યાદા છે. સંગઠનમાં ક્યારેક ઉચ્ચ અધિકારી ઉપરથી આદેશ અને સૂચનો મોકલે છે, પરંતુ નીચલા સ્તરેથી માત્ર કામગીરીનો અહેવાલ મેળવે છે. તેઓ નીચલા સ્તરે કર્મચારીઓને નડતી મુશ્કેલીઓ જાણવાની ઔપચારિક કે અનૌપચારિક ઇચ્છા બતાવતા નથી. આમ થવાથી નીચલા સ્તરેથી કેટલાક કર્મચારીઓ ઉપલા અધિકારીની માત્ર ખુશામત કરે છે, જે સંગઠન માટે નુકસાનકારક બને છે.

આમ, સંદેશાવ્યવહારનાં સાધનોની કેટલીક મર્યાદાઓ છે. આ મર્યાદાઓ દૂર કરી શકાય તેમ છે. અસરકારક સંદેશાવ્યવહાર એ રાજ્યવહીવટની સફળતા માટે અગત્યની બાબત છે.

• **કાર્યોત્સાહ (મૉરલ) :**

કાર્યોત્સાહ એ રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રની દૃષ્ટિએ સંગઠનમાં કામ કરતા કર્મચારીઓની વહીવટી-વર્તણૂકને અસર કરતું મહત્ત્વનું પરિબળ છે. તે કર્મચારીની કામ કરવાની તત્પરતાની આંતરિક સ્થિતિ છે. તે સફળતા અને કાર્યક્ષમતાનું પાયાનું પરિબળ છે.

અર્થ : કાર્યોત્સાહનો અર્થ સ્પષ્ટ કરવા વહીવટીશાસ્ત્રીઓએ પ્રયત્ન કર્યો છે. માર્શલ ડિમોકનું કહેવું છે કે, "કાર્યોત્સાહ એ એવાં અનેક તત્ત્વોનું મિશ્રણ છે જે એવી સ્વસ્થ અને સંતુલિત મનઃસ્થિતિ ઉત્પન્ન કરે છે, જેમાં વ્યક્તિ આત્મસન્માન અને વ્યક્તિગત વિકાસની તક સાથે કાર્ય કરી શકે છે." એસ્ટર ઇ બર્નાડનું માનવું છે કે, "કાર્યોત્સાહ એ સ્વપ્રેરિત પ્રેરણા છે, જે કાર્યકર્તાઓના મનહૃદયમાં બને છે. જેનાથી કાર્યકર્તાઓના પોતાના વર્તનમાં એટલા પ્રોત્સાહિત અને પ્રેરિત કરી શકાય છે કે ધન, લાલચ કે દંડનો ભય પણ એટલો પ્રભાવશાળી હોતો નથી."

કાર્યોત્સાહની વિશેષતાઓ : કાર્યોત્સાહના અર્થને વધુ સારી રીતે સમજવા માટે ઉપરોક્ત વ્યાખ્યાઓ ઉપરથી તેની કેટલીક વિશેષતાઓ સમજવી જરૂરી છે.

(1) વ્યક્તિગત અને સામૂહિક બંને છે : કાર્યોત્સાહ એ વ્યક્તિગત અને સામૂહિક બંને સ્તરે જોવા મળતી પ્રક્રિયા છે. કાર્યોત્સાહનાં આ બંને પાસાં પરસ્પર સંબંધિત છે. વ્યક્તિના કાર્યોત્સાહ વગર સમૂહનો કાર્યોત્સાહ ટકી શકતો નથી. બીજી બાજુ, સમૂહના કાર્યોત્સાહ વગર વ્યક્તિમાં કાર્યોત્સાહ ટકવો પણ મુશ્કેલ છે.

(2) તે માનસિક બાબત છે : તે વ્યક્તિ તથા સમૂહની કામ કરવાની એવી તત્પરતા છે જે ઉત્સાહ, ભાવના, આશા અને પરસ્પરના વિશ્વાસ ઉપર ટકેલી હોય છે.

(3) તે લોકશાહી ખ્યાલ છે : રાજાશાહી કે સરમુખત્યારશાહી શાસનમાં ભયને કારણે જણાતી કાર્યક્ષમતા એ કાર્યોત્સાહ નથી. તેમાં સ્વૈચ્છિક સહભાગિતા અને સમૂહ નિર્ણય મહત્ત્વના બને છે.

(4) તેમાં અલિપ્તીકરણનો અભાવ હોય છે : તે કોઈ વર્ગ, સમૂહ કે સમાજના સભ્યોમાં વ્યાપ્ત સમગ્ર વાતાવરણમાં વ્યક્ત થાય છે. તે સંકુચિત વાડાબંધીથી પર હોય છે.

આમ, આધુનિક રાજ્યવહીવટ જે માનવીય અભિગમને વધુ મહત્ત્વ આપે છે, તેને માટે કાર્યોત્સાહ એ મહત્ત્વની બાબત છે. કાર્યોત્સાહમાં સ્વૈચ્છિક મનઃસ્થિતિ રહેલી હોય છે, તેથી વહીવટનું તે પ્રેરક અને સંચાલકબળ બની રહે છે.

કાર્યોત્સાહને વધારનારાં કે ટકાવી રાખનારાં પરિબળો :

રાજ્ય એ એક સામાજિક સંસ્થા છે. તેથી રાજ્યવહીવટ એ મનુષ્યો દ્વારા ચાલતી પ્રવૃત્તિ છે. રાજ્યવહીવટ સાથે સંબંધિત બાબતો અને પ્રશ્નો માનવીય છે. આ રાજ્યવહીવટનું સંચાલન કરનારા કર્મચારીઓનો માનવસમૂહ જેટલો ઊંચો કાર્યોત્સાહ ધરાવતો હોય તેટલો રાજ્યવહીવટ કાર્યક્ષમ બને છે. કાર્યોત્સાહને વધારનારાં કે ઊંચા

કાર્યોત્સાહને ટકાવી રાખનારાં કયાં પરિબળો હોઈ શકે તેના માટે અભ્યાસુઓએ નીચે પ્રમાણે વિચારણા કરેલી છે.

ડૉ. પ્રભુદત્ત શર્મા અને ડૉ. હરિશ્ચંદ્ર શર્માએ પોતાના પુસ્તકમાં કાર્યોત્સાહને અસરકર્તા પરિબળોમાં નજીકનું નિરીક્ષણ, સંગઠનનું કાર્ય, વ્યક્તિગત પુરસ્કાર, કાર્યસંતોષ, કાર્યની મનોવૈજ્ઞાનિક પરિસ્થિતિઓ, કાર્યના સંબંધો અને સંગઠનમાં એકીકરણનો સમાવેશ કર્યો છે. તેમણે એડ્વિન બી ફલીપાના કાર્યોત્સાહને અસર કરતાં પરિબળો નોંધ્યાં છે, જેવાં કે પગાર, સલામતી, કરાયેલા કાર્યની કદર, કાર્યની પરિસ્થિતિઓ, ઉચિત અને યોગ્ય નેતૃત્વ, તક, સહયોગીઓનું અનુકૂલન, કર્મચારીને મળતા લાભ, સામાજિક પ્રતિષ્ઠા અને યોગ્ય પ્રવૃત્તિઓ.

એલેક્ઝાંડર લૈટનના મતે કાર્યોત્સાહ એ એવું ટેબલ છે જેને પાંચ પાયા છે. જેમાંથી એક પણ પાયો તૂટતાં ટેબલ યોગ્ય રીતે ઊભું રહી શકતું નથી. આ પાંચ પાયા છે :

(1) સમૂહના પ્રત્યેક સભ્યનો સમૂહના ઉદ્દેશોમાં વિશ્વાસ.

(2) સમૂહના પ્રત્યેક સભ્યને નેતૃત્વના તમામ સ્તરોમાં દૃઢ વિશ્વાસ. એટલે કે નેતૃત્વની યોગ્યતામાં વિશ્વાસ તથા નેતૃત્વથી સીધો સંપર્ક.

(3) સમૂહના પ્રત્યેક સભ્યનો અન્ય સમૂહોમાં દૃઢ વિશ્વાસ એટલે કે એક એવી ધારણા કે તેઓ તમામ સમૂહો પ્રત્યે નિષ્ઠા દાખવશે, તેમની મુશ્કેલીઓમાં અન્ય લોકો પણ સહકાર આપશે.

(4) સમૂહના પ્રત્યેક સભ્યનો સમૂહમાં દૃઢ વિશ્વાસ એટલે કે માનસિક, ભૌતિક તથા કાર્યની પરિસ્થિતિઓમાં દૃઢ વિશ્વાસ.

(5) સંચાલનની યોગ્યતામાં દૃઢ વિશ્વાસ જેમાં બે બાબતોનો સમાવેશ થાય છે :

(અ) સંગઠનની સ્થિતિ, સંચાલન અને આદેશ પ્રાપ્ત કરવાની રીતો, નિયંત્રણની પ્રણાલી તથા પુરવઠો પૂરો પાડવાની પદ્ધતિઓ.

(બ) પ્રત્યેક સંગઠનમાં એક અનૌપચારિક સંગઠન હોય છે. જે ઔપચારિક સંગઠનની જેમ જ મહત્ત્વનું હોય છે. ક્યારેક અનૌપચારિક સંગઠન વધુ મહત્ત્વનું બની જાય છે, કારણ કે જ્યારે ઔપચારિક સંગઠન કોઈ બાબતમાં નિષ્ફળ જાય છે, ત્યારે અનૌપચારિક સંગઠનના પ્રયત્નોથી સ્થિતિ સુધરે છે.

સંગઠનનમાં કાર્યોત્સાહને વિકસાવનારાં પરિબળોની ઉપરોક્ત ચિંતકોની વિચારણાને સામાન્ય રીત નીચે પ્રમાણે સમજાવી શકાય :

(1) સંસ્થાકીય તાદાત્મ્ય : કર્મચારીઓને ભરતી કર્યા પછી તાલીમ દરમ્યાન તેમને સંસ્થાનાં ધ્યેયોની સમજ અપાય છે. નોકરી દરમ્યાન પણ તેઓ સંસ્થાનાં ધ્યેયોની સિદ્ધિમાં ભાગીદારી કરતા રહે, તે માટે જાગૃત રખાય છે. આમ થવાથી તેમનામાં કાર્ય પ્રત્યેની જાગૃતિ રહે છે, અને કાર્યોત્સાહ જળવાય છે.

(2) સુખી કુટુંબજીવન : કર્મચારીઓનું કુટુંબજીવન સુખી હોય તો તેમનો કાર્યોત્સાહ ઊંચો રહે છે. તેથી કર્મચારીઓના સ્થાનને અનુરૂપ મકાન, બાળકોને અભ્યાસની સગવડ અને રમતગમતનાં સાધનો, કુટુંબનો નિભાવ અને વિકાસ થાય તેવો પગાર કર્મચારીના જીવનને સુખી બનાવે છે અને તેમનો કાર્યોત્સાહ જળવાય છે.

(3) નીતિનિર્માણ અને સંચાલનમાં ભાગીદારી : સંગઠનના નીતિ ઘડતરમાં અને પ્રત્યેક સ્તરે નિર્ણયઘડતરમાં કર્મચારીને ભાગીદાર બનાવવામાં આવે તો કર્મચારીઓને સંગઠન માટે મારાપણાની લાગણી થાય છે. તેમનો અહમ્ સંતોષાય છે. તેને પરિણામે કર્મચારીનો કાર્યોત્સાહ વધે છે.

(4) નેતૃત્વ : સંગઠનનું નેતૃત્વ ગતિશીલ અને લોકશાહી પ્રકારનું હોય, નેતા તમામ કર્મચારીઓ સાથે સહકારભર્યું વર્તન બતાવતા હોય, તેમને કામગીરી માટે, નિર્ણયઘડતર માટે પહેલ કરવાની તક આપતા હોય, સત્તાનું અને જવાબદારીનું પ્રતિનિધાન પૂરતા પ્રમાણમાં કરાતું હોય તો, નેતૃત્વ સંગઠનના કર્મચારીઓમાં ઊંચો કાર્યોત્સાહ જાળવી શકે છે.

(5) કાર્યની ભૌતિક પરિસ્થિતિઓ : કર્મચારીઓએ જે સ્થળે કામ કરવાનું હોય તે કાર્યાલયનું મકાન આકર્ષક હોય, તેની અંદર અને મેદાનમાં પૂરતી સ્વચ્છતા જળવાતી હોય, કાર્યાલયનું ફર્નિચર સુવિધાજનક હોય, રિસેસમાં કેન્ટિનની સગવડ હોય, હવા-ઉજાસ પૂરતા પ્રમાણમાં જળવાતાં હોય, ટેલિફોન, કૉમ્પ્યુટર જેવા સાધનો કામગીરી માટે ઉપલબ્ધ હોય તો, કર્મચારીઓનો કાર્યોત્સાહ વધે છે.

(6) નોકરીની સલામતી અને અન્ય પ્રોત્સાહનો :

સંગઠનમાં ભરતી પછી નિવૃત્તિવય સુધી નોકરીની સલામતી, માંદગી સમયે અને અન્ય સામાજિક પ્રસંગોએ રજાઓ મેળવવાની સરળતા જેવી બાબતો કર્મચારીના કાર્યોત્સાહમાં વધારો કરે છે. આ ઉપરાંત, પગાર વધારો, બોનસ, સારી કામગીરી અંગેના પુરસ્કાર, પ્રમાણપત્રો, કર્મચારીને સંગઠન પ્રત્યેની લાગણી વધારે છે જે આખરે તેનો કાર્યોત્સાહ ઊંચો લઈ જાય છે.

(7) કામગીરીની યોગ્ય શરતો અને માનવીય અભિગમ : કર્મચારીની સંગઠનમાં ભરતી થાય ત્યાર બાદ સંગઠન પ્રત્યે તે કૌટુંબિક ભાવના અનુભવે તેવું અનૌપચારિક સંગઠન હોવું જોઈએ. આ માટે સેવાની યોગ્ય શરતો હોવી જોઈએ. કર્મચારીની કામગીરી દરમ્યાનની ભૂલ માટે આકરી સજાને બદલે માનવીય અભિગમ બતાવવામાં આવે, તેની અન્ય સ્થળે બદલી કરાય ત્યારે પણ તેનાં બાળકોનો અભ્યાસ કથળે નહીં તેની કાળજી લેવાય, તેની કામગીરીનું તટસ્થ મૂલ્યાંકન કરી બઢતીની તક અપાય, સેવાની ઉંમર પૂરી થતાં તેને નિવૃત્તિ પછીના લાભોની ઉદાર સવલતો મળશે તેવી બાબતની ખાતરી હોય, તો કર્મચારીનો કાર્યોત્સાહ ઊંચો આવે છે.

આમ, ઉપરોક્ત ચર્ચા ઉપરથી જણાય છે કે સંગઠનમાં કર્મચારીઓનો કાર્યોત્સાહ

જળવાઈ રહે તે માટે ઘણાં પરિબળો જવાબદાર છે. વહીવટી વર્તણૂક ઉપર કાર્યોત્સાહનો ઊંચો પ્રભાવ જળવાઈ રહે તે માટે આ પ્રત્યેક પરિબળનો વત્તેઓછે અંશે ફાળો હોય છે.

● પ્રેરણા (મોટિવેશન)

રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રમાં પ્રેરણાનો ખ્યાલ માનસશાસ્ત્ર પાસેથી મેળવવામાં આવ્યો છે. પ્રેરણા એક પરિબળ છે, તે સજીવનું લક્ષણ છે, જે પ્રત્યક્ષ રીતે જોઈ શકાતું નથી. તે વ્યક્તિના વર્તનમાં નિહાળી શકાય કે જાણી શકાય તેવી બાબત છે. વહીવટીશાસ્ત્રી મોર્ગનના મતે "પ્રેરણા એ એવી પરિભાષા છે જે જરૂર પ્રમાણે અને ધ્યેયોની દિશામાં વર્તનને વાળી શકે છે." તેથી વહીવટી વર્તણૂકને અસર કરતા પરિબળ તરીકે પ્રેરણાનો અભ્યાસ મહત્ત્વનો બને છે.

પરંપરાગત રાજ્યવહીવટમાં કર્મચારી પાસે કામ લેવા માટે બળ કે હુકમ મહત્ત્વનો ગણાતો. સરમુખત્યારશાહી રાજ્યતંત્રમાં આજે પણ આ માન્યતા પ્રવર્તે છે. પરંતુ તેનાથી નિષ્ઠાવાન કર્મચારીના માનસ પર વિપરીત અસર થતી હોય છે. આજે રાજ્યવહીવટમાં પ્રેરણાના સિદ્ધાંતને પ્રાધાન્ય અપાયું છે. જેમાં કર્મચારીને પ્રેરણાત્મક વાતાવરણ આપી કાર્ય માટે ઉત્સાહિત અથવા પ્રેરિત કરવામાં આવે છે.

સંગઠનમાં ક્યારેક કર્મચારીઓ તેમની શક્તિ, લાયકાત અને કૌશલ્યનો પૂરો ઉપયોગ કરી અપેક્ષિત દેખાવ કરતા નથી, ત્યારે આવું શા માટે થાય છે તે વહીવટીશાસ્ત્રીઓ માટે ચિંતાનો વિષય બને છે. તેથી શું કરવામાં આવે તો કર્મચારીઓ સંગઠનનાં ધ્યેયો સમયસર સિદ્ધ કરવા માટે તેમની લાયકાત, કૌશલ્ય અને શક્તિનો ઉપયોગ કરે ? આ ચિંતનમાંથી કર્મચારીના વહીવટી વર્તનને પ્રભાવિત કરવા પ્રેરણાનો ખ્યાલ ઉપયોગમાં લેવાયો છે. કર્મચારીઓને તેમની શ્રેષ્ઠ કામગીરી માટે કેવી રીતે પ્રેરી શકાય તે માટે જુદા જુદા વહીવટીશાસ્ત્રીઓએ જુદા જુદા સિદ્ધાંત આપ્યા છે.

(1) પ્રેરણાના આર્થિક સિદ્ધાંતના સમર્થક વહીવટીશાસ્ત્રી તરીકે ફ્રેડરિક ટેઇલર એ વૈજ્ઞાનિક સંચાલનના સમર્થક છે. તેમના મતે સંગઠનમાં કર્મચારીઓને કામગીરી માટે પ્રેરણા આકર્ષક પગાર, બોનસ, ભથ્થાં વગેરે પૂરાં પાડે છે.

(2) પ્રેરણાના અપેક્ષાગત સિદ્ધાંતના સમર્થકો માનવસંબંધવાદી ઇલ્ટન મયો, મેરી પાર્કર ફોલેટ તથા ચેસ્ટર આઇ બર્નાડ છે. તેઓ માને છે કે કર્મચારીને યોગ્ય સ્થાન, પ્રતિષ્ઠા અને આગવી ઓળખ પ્રેરણા પૂરી પાડે છે.

(3) જરૂરિયાતના કોટીક્રમનો અબ્રાહ્મ માસ્લોંનો સિદ્ધાંત : અબ્રાહમ માસ્લૉ પ્રસિદ્ધ માનસશાસ્ત્રી છે. એમણે વહીવટી વર્તનને અસર કરતા પ્રેરણાના સિદ્ધાંતનું સમર્થન કર્યું છે. તેમના મતે "મનુષ્ય એ જરૂરિયાતો ધરાવતું પ્રાણી છે અને ભાગ્યે જ તે સંપૂર્ણ સંતોષની સ્થિતિએ પહોંચે છે અને તે પણ અપવાદરૂપે થોડા સમય માટે જેવી એક ઇચ્છા સંતોષાય છે, બીજી ઇચ્છા તેનું સ્થાન લે છે." માસ્લૉએ માનવીય

જરૂરિયાતોના માધ્યમથી માનવવર્તન-વહીવટી વર્તનનું વિશ્લેષણ કરી સામાજિક મનોવિજ્ઞાન અને રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રની મોટી સેવા કરી છે. તેમણે જણાવ્યું છે કે પ્રેરણાનો તેમનો સિદ્ધાંત વર્તણૂકના 'નિર્ધારકોમાંનો માત્ર એક છે. વર્તન જીવવિજ્ઞાન, સંસ્કૃતિ તથા પરિસ્થિતિઓથી પણ પ્રેરિત થાય છે." તેમણે માનવવર્તનને પ્રેરિત કરનારા સિદ્ધાંતને સમજાવવા માનવ જરૂરિયાતોનો કોટીક્રમ બતાવ્યો છે. જેમાં સૌથી નીચે શારીરિક અને સુરક્ષાસંબંધી આવશ્યકતાઓ છે, જ્યારે સૌથી ટોચ ઉપર 'આત્મ-પ્રત્યક્ષીકરણ' - (સેલ્ફ એક્ચ્યુલાઈઝેશન) જરૂરિયાત આવે છે તેની વચ્ચે સામાજિક અને આત્મસન્માનની જરૂરિયાતો આવે છે. પાંચ મુખ્ય જરૂરિયાતોમાં શારીરિક સુરક્ષા, સામાજિક, આત્મસન્માન અને આત્મ પ્રત્યક્ષીકરણનો સમાવેશ થાય છે.

માસ્લૉના મતે જરૂરિયાતોના કોટીક્રમમાં નીચેની જરૂરિયાત પૂરી સંતોષાય તો ઉપરની જરૂરિયાત ઊભી થાય છે. તેમના મતે આત્મ-પ્રત્યક્ષીકરણની જરૂરિયાત સિવાયની જરૂરિયાતો અંગે માનવવર્તનનું પૂર્વાનુમાન શક્ય છે. માસ્લૉનું અગત્યનું પ્રદાન એ છે કે મૂળભૂત જરૂરિયાતો પૂરતી ન સંતોષાય તો સંગઠનીય અને વ્યક્તિગત પ્રશ્નો ઉદ્ભવી શકે છે.

માસ્લૉના આ સિદ્ધાંતની અભ્યાસુઓએ ટીકા કરી છે. તેમના મતે માસ્લૉએ માનવ જરૂરિયાતોનો જે કોટીક્રમ બતાવ્યો છે તે પ્રત્યેક વ્યક્તિ માટે સમાન ક્રમમાં ન પણ હોય. દા.ત., એક વ્યક્તિ શારીરિક ભૂખની જરૂરિયાતને પ્રથમ ગણતી હોય તો, બીજી આત્મસન્માનને ગણતી હોય એવું બને. આમ છતાં, માનવવર્તન અને વહીવટી વર્તણૂકને સમજાવતો માસ્લૉનો આ પ્રેરણાનો સિદ્ધાંત અગત્યનો છે. ખાસ કરીને, કર્મચારીઓની આવશ્યકતાઓના સ્તરને જાણવા તે ઉપયોગી છે. કર્મચારીઓના કાર્યની કદર કેવા પુરસ્કારથી કરી શકાય તેનું માર્ગદર્શન પણ માસ્લૉનાં આ સિદ્ધાંત આપે છે.

- **ફ્રેડરિક હર્ઝબર્ગનો દ્વિ-પરિબળનો સિદ્ધાંત :**

ફ્રેડરિક હર્ઝબર્ગના પ્રેરણાના સિદ્ધાંત ઉપર અબ્રાહમ માસ્લૉ, ડગલસ મૈકગ્રિગોર તથા ક્રિસ આરગાઈરિસના વિચારોનો પ્રભાવ જણાય છે. તેમણે કામ કરતી વખતે થતા અનુભવ અને વ્યક્તિના માનસિક વિકાસ વચ્ચેના સંબંધના વિશ્લેષણમાં રસ દાખવીને સંશોધન કર્યાં. આ માટે તેમણે બસો, ક્લાર્કો અને ઇજનેરોની મુલાકાત લીધેલી. તેમના મતે, તમામ લોકોની આવશ્યકતાઓ બે પ્રકારની હોય છે : (અ) તકલીફથી બચવું અને (બ) મનોવૈજ્ઞાનિક રીતે વિકાસ કરવો. તેમનો અભ્યાસ બે બાબત ઉપર ભાર મૂકતો હતો : પ્રથમ, એવી બાબતોને ઓળખવી જેનાથી વ્યક્તિના કાર્યસંતોષમાં વધારો થયો હોય અને બીજું, એવી બાબતોની ઓળખ કરવી જેમાંથી વ્યક્તિના કાર્યસંતોષમાં ઘટાડો થતો હોય.

હર્ઝબર્ગે પોતાના આ દ્વિ-પરિબળના સિદ્ધાંતમાં કાર્યસંતોષ અને કાર્ય અસંતોષનાં

પાંચ-પાંચ મજબૂત પરિબળો શોધ્યાં હતાં, જે સંપૂર્ણ રીતે જુદાં હોય. તેમણે માનસિક વિકાસ અને કાર્યતત્ત્વથી સંબંધિત પરિબળોને સંતોષજનકની અને કષ્ટદાયક તથા કોઈ પરિબળના સંદર્ભથી સંલગ્ન પરિબળોને 'અસંતોષજનક'ની સંજ્ઞા આપી.

(અ) સંતોષકારક, જે કાર્યોમાં પ્રેરણાની ભૂમિકા નિભાવે છે, તે હઝબર્ગના મતે નીચે પ્રમાણે છે :

(1) સિદ્ધિ : જેમાં સ્વતંત્રપણે કામ કરીને કાર્ય પૂર્ણ કરવા અને પોતાના પ્રયાસોનાં પરિણામો જોવાથી વ્યક્તિગત સંતોષ થાય છે.

(2) માન્યતા : પૂર્ણ થયેલાં કાર્ય અથવા વ્યક્તિગત વિધેયાત્મક સ્વીકૃતિ, નહીં કે ઇનામોની એક સામાન્ય 'માનવીય સંબંધ'ની અભિવ્યક્તિ હોય.

(3) સ્વયં કાર્ય : કાર્યના તત્ત્વ અને અપેક્ષિત રસ-રુચિ, વિવિધતા, પડકાર અને કંટાળાથી છૂટકારો.

(4) જવાબદારી : કેટલાંક કાર્યો અથવા બીજાની અભિવ્યક્તિની જવાબદારી લેવી અને કાર્ય ક્યારે અને કેવી રીતે થશે તે બાબત ઉપર નિયંત્રણ રાખવું.

(5) પ્રગતિ અને વિકાસ : ઉચ્ચ પ્રકારનાં કાર્યો કરવાની પ્રગતિ અને પ્રગતિની સંભાવનાનો ભાવ અને સાથે સાથે નવું શીખ્યાનો સંતોષ અને તે રીતે નવું કરવામાં સમર્થ હોવું.

જ્યારે હર્ઝબર્ગના મતે સંભવિત અસંતોષક પરિબળો છે : પગાર, કંપનીની નીતિ અને તેનું સંચાલન, નિરીક્ષણ, કાર્યની પરિસ્થિતિઓ અને પરસ્પરના સંબંધો.

હર્ઝબર્ગના મતે પ્રેરણા-સ્વાસ્થ્યનાં મૂળ ત્રણ સિદ્ધાંત છે :

(અ) કાર્યસંતોષ આપનાર પરિબળો કાર્ય અસંતોષ આપનાર પરિબળો કરતાં જુદાં હોય છે. સિદ્ધિથી જ વિકાસ થાય છે. સિદ્ધિ ત્યારે મળે છે, જ્યારે કોઈ કાર્ય કરાય છે. કાર્ય અસંતોષનાં પરિબળોને તેથી સાથે સંબંધ નથી.

(બ) અસંતોષનું કાર્ય સંતોષથી વિરુદ્ધનું નથી તે માત્ર કાર્યસંતોષ નથી. હર્ઝબર્ગે તેને 'એકધ્રુવીય લક્ષણ' ગણાવેલું છે.

(ક) સંતોષ આપનારાં પરિબળોનો પ્રભાવ અસંતોષ પેદા કરનારાં પરિબળોથી વધુ સમય રહે છે. સંગઠનમાં કર્મચારીઓને પ્રેરણા ઉપર વધુ ભાર આપવો જોઈએ. આ માટેનું સાધન, હર્ઝબર્ગના મતે કાર્ય સંતોષ છે.

પરંતુ હર્ઝબર્ગના મતે સંગઠનોમાં ઘણીવાર એવું બને છે તે સંચાલકો કર્મચારીઓને વધુ કાર્ય માટે પ્રેરણા આપવાને બદલે હતોત્સાહ કરે છે, જે યોગ્ય નથી.

ફ્રેડરિક ટેઇલરના વૈજ્ઞાનિક સંચાલનની જેમ હર્ઝબર્ગના સિદ્ધાંતની ટીકા થયેલી છે. તેમના વિચારો નિરીક્ષકો કરતાં સંચાલકોને વધુ લાગુ પડે છે. આમ છતાં, આ સિદ્ધાંતનું મહત્ત્વ એ છે કે પ્રેરણામાં તેમણે કાર્યતત્ત્વને પ્રથમવાર દાખલ કર્યું એમ કહી શકાય.

પ્રકરણ - 5
કાર્મિક વહીવટ

(અમલદારશાહી અને સિવિલ સેવા, સ્થાન, વર્ગીકરણ, ભરતી, તાલીમ, કારકિર્દી, વિકાસ, કાર્યક્ષમતા મૂલ્યાંકન, બઢતી, પગાર, સેવાની શરતો, લાભ, શિસ્ત, નિયોક્તા (ઍમ્પ્લોયર) અને કર્મચારી સંબંધ, વહીવટમાં નીતિમત્તા (ઇન્ટેગ્રિટી) સામાન્યજ્ઞ અને વિશેષજ્ઞ, તટસ્થતા, અનામિતા, સિવિલ સેવાપંચ)

"જેમ હાડપિંજર અને સ્નાયુઓ વગર માનવશરીર કામ કરી શકે નહીં, તે જ રીતે માળખાં અને માનવ વગર વહીવટીતંત્ર કાર્યશીલ બની શકે નહીં. વહીવટમાંનું આ માનવતત્ત્વ રાજ્યવહીવટના અભ્યાસમાં કેન્દ્રીય મહત્ત્વ ધારણ કરે છે."

- પ્રો. કીર્તિદેવ ડી. દેસાઈ

કાર્મિક વહીવટ એ રાજ્યવહીવટની એક વિશિષ્ટ શાખા છે. તે કર્મચારીઓના સંતોષની સાથે સાથે સંગઠનાત્મક અને સામાજિક ધ્યેયોની પ્રાપ્તિ માટે આયોજન, સંગઠન, માર્ગદર્શન, નિયંત્રણ તથા માનવીય સ્રોતોને પ્રેરણા આપનારી કલા અને વિજ્ઞાન છે.

આજે રાજ્ય તરફથી લોકોની અપેક્ષાઓમાં ઉત્તરોત્તર વધારો થાય છે. તેથી તમામ જાહેર સંગઠનોમાં કર્મચારીઓનાં પરિમાણ અને જટિલતામાં વધારો થયો છે. જેને લીધે કાર્મિક વહીવટનું ક્ષેત્ર વિસ્તરતું જાય છે. તે કર્મચારીઓની ભરતી, તેમની શિસ્ત, કાર્યોત્સાહ, બઢતી, બદલી, સંઘર્ષોનું નિવારણ અને નિવૃત્તિ સુધીના તેમના વર્તનનો અભ્યાસ કરે છે.

કાર્મિક વહીવટમાં અહીં આપણે પ્રારંભમાં અમલદારશાહી અને સિવિલ સેવા વિશે વિચારણા કરીશું. (અમલદારશાહી અંગે વિગતે વિચારણા આપણે પ્રકરણ-2માં કરેલી છે.)

સિવિલ સેવા :

સિવિલ સેવાનાં કેટલાંક તત્ત્વો આપણને પ્રાચીન ભારત, ચીન, ઇજિપ્ત અને રોમન સામ્રાજ્યમાં જુદા જુદા સમયે જોવા મળે છે. જો કે મોટા ભાગના દેશોમાં તે સમયે ઘણા હોદ્દા વારસાગત અપાતા. ક્યારેક રાજા જેના ઉપર પ્રસન્ન હોય તેને અધિકારીપદ આપી દેતા. ફ્રાન્સમાં વહીવટનાં ઉચ્ચ સ્થાનો સિવાયનાં ઘણાં પદો

વારસામાં અપાતાં. કેટલાક દેશોમાં આવાં પદો વેચાતાં હતાં. સિવિલ સેવા અંગે જૂના સમયમાં ગંભીરતાપૂર્વકનું ચિંતન ચીન અને પ્રશિયામાં થયેલું જણાય છે. લોકશાહીમાં આગળ પડતા દેશ બ્રિટન અને સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકા કારકિર્દી-સિવિલ સેવાના ક્ષેત્રે ઘણા મોડા પડ્યા હોય તેવું જણાય છે. બ્રિટન અને બ્રિટિશ સામ્રાજ્યમાં સિવિલ સેવકોની ભરતી માટે સગાવાદ અને પૈસાનો ઉપયોગ રોકટોક વગર લાંબો ચાલેલો. તેની સામે નાપસંદગી બતાવનારા ચિંતકોમાં જેરેમી બેન્થામ, એડ્મન્ડ બર્ક અને લૉર્ડ મેકોલે હતા. ઈ.સ. 1853ના ચાર્ટરધારામાં સંપૂર્ણપણે સ્પર્ધાત્મક પરીક્ષાઓ દ્વારા સિવિલ સેવકોની ભરતીની પ્રથાનો બ્રિટને સ્વીકાર કર્યો. 1854માં રચાયેલી નોર્થકોટ ટ્રેવેલિયન સમિતિએ તેના અહેવાલમાં સૌ પ્રથમ 'સિવિલ સેવા' શબ્દ વાપરી 'સિવિલ સેવાપંચ' જેવી તટસ્થ સંસ્થા માટે ભલામણ કરી. સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકા તો આ ક્ષેત્રે બ્રિટન કરતાં પણ પાછળ રહ્યું. જ્યૉર્જ વૉશિંગ્ટનથી માંડીને, જેક્શન અને ગાર્ફિલ્ડ સુધીના તેના રાષ્ટ્રપ્રમુખો 'ઇનામી પ્રથા' (સ્પોઇલ સિસ્ટમ)નું જાહેરમાં ગૌરવભેર સમર્થન કરતાં. આ પ્રથામાં સત્તા ઉપર આવતા નવા પ્રમુખ વહીવટીતંત્ર પાસેથી વિશ્વાસપૂર્વક કામ લેવા માટે પોતાના પક્ષના માણસોને સિવિલ સેવામાં ભરતી કરતા, પરંતુ આ પ્રથાનું સૌથી દુઃખદ પાસું એ હતું કે ચૂંટણીઓમાં હારનાર પક્ષના નિમાયેલા સિવિલ સેવકોને નોકરીમાંથી વગરવાંકે છૂટા કરાતા. તેથી જ એક બેકાર યુવાને ઈ.સ. 1883માં પ્રમુખ ગાર્ફિલ્ડની હત્યા કરી. આ ઘટનાએ યુ.એસ.એ.ને ઊંઘમાંથી સફાળું બેઠું કર્યું. ઈ.સ. 1883માં જ પેન્ડલ્ટન ધારો પસાર કરી સિવિલ સેવકો માટે સ્પર્ધાત્મક પરીક્ષા દાખલ કરવામાં આવી. જો કે આગ્રહ માત્ર 10.5% જગ્યાઓ માટે જ રખાયો. ત્યાર પછી સિવિલ સેવા સુધારણા ચળવળ ચાલુ રહી. તેને પગલે પગલે, સ્પર્ધાત્મક પ્રથા માટે જગ્યાઓ વધારાતી ગઈ. પરંતુ આજે પણ અમેરિકન પ્રમુખ 10% જગ્યાઓ તો સ્પોઇલ સિસ્ટમથી જ ભરે છે. જેની સંખ્યા લગભગ 10,000 જેટલી થાય છે. સ્પોઇલ સિસ્ટમ લોકશાહીના સમાનતાના સિદ્ધાંતનો ભંગ કરનારી છે. વળી, તે વહીવટીતંત્રમાં સાતત્યનો ભંગ કરનારી છે. તેનાથી કર્મચારીઓમાં કાર્યોત્સાહ ઘટે તે સ્વાભાવિક છે.

આધુનિક સિવિલ સેવા :

સિવિલ સેવાને આધુનિક સ્વરૂપ આપવામાં બ્રિટનની નોર્થકોટ ટ્રેવેલિયન સમિતિએ અને યુ.એસ.એ.ના 1935ના જાહેરસેવા કાર્મિક તપાસપંચે તથા પ્રથમ અને બીજા હૂવરપંચે અગત્યનો ફાળો આપ્યો છે. આ સમિતિઓ તથા પંચોના અહેવાલોએ સિવિલ સેવાની લાયકાત આધારિત પદ્ધતિ વિકસાવી છે. તેનો વિશ્વનાં મોટા ભાગનાં રાજ્યોએ સ્વીકાર કર્યો છે. તેમાં રાજ્યના તટસ્થ જાહેર સેવાપંચ દ્વારા સમાન લાયકાત ધરાવતા ઉમેદવારોની લેખિત અને મૌખિક પરીક્ષાઓ દ્વારા ભરતી કરાય છે. ત્યાર

બાદ તાલીમ અપાય છે. અજમાયશી સમય પૂરો થયા પછી વ્યક્તિ સિવિલ સેવાનો હોદ્દો ધારણ કરે છે. તેમની બઢતી, બદલી, નિવૃત્તિ, ફરજમોકૂફી કે બરતરફીના ચોક્કસ નિયમો બનાવાયા છે. તેમની 'કાર્યક્ષમતાનું મૂલ્યાંકન તટસ્થતાથી થાય છે. સિવિલ સેવકો આજીવન કારકિર્દી તરીકે આ વ્યવસાય અપનાવે તે માટે પૂરતાં પ્રોત્સાહન અપાય છે.

સિવિલ સેવાનો અર્થ અને લક્ષણો :

સિવિલ સેવાનો અર્થ સ્પષ્ટ કરવા માટે વિવિધ પંચો, સમિતિઓ અને ચિંતકોએ પ્રયત્ન કરેલા છે. હર્મન ફાઇનરના શબ્દોમાં જોઈએ તો, "નિષ્ણાત, પગારદાર અને કાયમી અધિકારીઓનો વ્યવસાયી સમૂહ એ સિવિલ સેવા છે." આમ સિવિલ સેવાને વિધેયાત્મક અર્થ આપી સિવિલ સેવકોને રાજ્યના વિકાસમાં, નાગરિકોના જીવનના વિકાસમાં સેવા આપતા કાયમી પગારદાર બનાવાયા છે. તેઓ આ વ્યવસાયને પોતાની કારકિર્દી સમજીને નિવૃત્તિવય સુધી સેવા આપે તેવી વ્યવસ્થા વિકસાવવામાં આવી છે. તે રાજ્યવહીવટની બિનલશ્કરી સેવા છે. તે નાગરિક સેવા છે.

1953ના સેવા કાર્મિક તપાસપંચે કારકિર્દી સિવિલ સેવાનો અર્થ સ્પષ્ટ કરતાં જણાવેલું, "યોગ્ય અને નિષ્ઠાવાન યુવા પુરુષો અને સ્ત્રીઓ માટે સરકારી નોકરીઓમાં તે પ્રવેશદ્વાર ખોલશે તથા તેમના માટે આકર્ષક જોગવાઈઓ બનાવીને અને સેવાના માધ્યમથી પ્રગતિની તક અપાવીને તથા ઊંચાં અને પ્રતિષ્ઠાપૂર્ણ પદોનો વિકાસ કરીને ધ્યેય પ્રાપ્ત કરાશે." પ્રો. વિલોગ્બીએ પણ સિવિલ સેવાને તમામ નાગરિકોને સરકારી નોકરીઓમાં સમાન તક આપનારી ગણાવી છે. સિવિલ સેવાના આ ચિંતકો અને અભ્યાસ સમિતિઓના વિચાર ઉપરથી સિવિલ સેવાનાં લક્ષણો નીચે પ્રમાણે તારવી શકાય :

(1) ગુણવત્તાનો આધાર લેવાય છે : સિવિલ સેવકોની ભરતી માટે લેખિત અને મૌખિક પરીક્ષાઓ તટસ્થ પંચ દ્વારા લેવાય છે. ભરતી ઉપરાંત બઢતી માટે પણ ખાતાકીય પરીક્ષાઓ દ્વારા ગુણવત્તાને અનુભવી સાથે ધ્યાનમાં લેવાય છે.

(2) વ્યાવસાયિક : સિવિલ સેવા એ જનસેવાનું માનદ્ કાર્ય નથી. તે ચોક્કસ લાયકાત ધરાવતા પગારદાર વ્યવસાયી લોકોનો સમૂહ છે. તેમની સેવા સરકારી પ્રતિષ્ઠાપાત્ર વ્યવસાય છે.

(3) રાજ્યવહીવટને સ્થિરતા આપે છે : સિવિલ સેવા એ બિનરાજકીય કારોબારી છે. મુખ્ય કારોબારી રાજકીય હોવાથી બદલાઈ શકે છે. લોકશાહીમાં તો ચૂંટણીઓ દ્વારા પક્ષીય સરકાર બદલાય છતાં સિવિલ સેવા કાયમી હોવાથી રાજ્યવહીવટને સ્થિરતા આપે છે.

(4) રાજકીય તટસ્થતા ધરાવે છે : સિવિલ સેવાની ગુણવત્તા અને વિશ્વાસપાત્રતા જળવાઈ રહે તે માટે તેને રાજકીય રીતે તટસ્થ બનાવવામાં આવે છે.

તેમની ભરતી કોઈ પક્ષીય સરકાર દ્વારા નહીં પરંતુ તટસ્થ પંચ કરે છે. તેમની બઢતી માટે તેમની કામગીરીનું તટસ્થ મૂલ્યાંકન થાય છે.

(5) પ્રજાસેવાની ભાવના ધરાવે છે : સિવિલ સેવા એ રાજ્યવહીવટનું માધ્યમ છે. રાજ્યવહીવટ પ્રજાકલ્યાણનું ધ્યેય ધરાવે છે. તેથી સિવિલ સેવકો પણ પ્રજાના તમામ વર્ગો-સમૂહો પ્રત્યે સમાન વર્તન દાખવી સેવા કરે છે.

(6) અનામિતા ધરાવે છે : રાજ્યવહીવટના કાર્યના યશ કે અપયશના પ્રત્યાઘાતમાંથી સિવિલ સેવકોને મુક્ત રાખવા તેમણે કરેલા કાર્ય સાથે તેમનું નામ જોડાતું નથી. તેમણે કરેલાં મોટાં કામોનાં નામ-ઠામ બહાર આવતાં નથી. પરંતુ વહીવટી વિભાગના કામ તરીકે તેનો ઉલ્લેખ થાય છે. તેથી યશ કે અપયશ મુખ્ય કારોબારી કે ખાતાકીય પ્રધાનને મળે છે. સિવિલ સેવકો ગાંધીજીના વિચાર પ્રમાણેના 'મૂક સેવકો' બની રહે છે.

આમ, સિવિલ સેવા કાયમી છે, વ્યવસાયી છે, તટસ્થ છે, રાજ્યવહીવટને સ્થિરતા આપનારી છે. રાજ્યરૂપી દેહમાં રક્તપોષણ આપનારી નસો છે.

વર્ગીકરણ :

રાજ્યવહીવટમાં કાર્મિક વ્યવસ્થા ગોઠવવા માટે તેનું વર્ગીકરણ કરવામાં આવે છે. વહીવટીશાસ્ત્રી વિલોગ્બીના મતે, "વાસ્તવમાં જાહેર રોજગારના વર્ગીકરણમાં એ પ્રારંભિક બિંદુ છે જેના ઉપર સંપૂર્ણ કાર્મિક વ્યવસ્થા ટકેલી હોય છે." સિવિલ સેવામાં કર્મચારીવ્યવસ્થા માટે બે પદ્ધતિઓ જોવા મળે છે :

(અ) પદીય વર્ગીકરણ અને (બ) સ્તરીય વર્ગીકરણ.

(અ) પદીય વર્ગીકરણ : કાર્મિક વહીવટ માટે સંગઠનમાં પદો ઉપર કર્મચારીઓ ગોઠવાયેલા કે નિમાયેલા હોય છે. પદોનું વર્ગીકરણ એ મહત્ત્વની બાબત છે. વહીવટી સંગઠનમાં મહત્ત્વના એકમ એ 'પદ' છે. સંગઠનમાં આ પદને ધ્યાનમાં રાખીને સત્તા, જવાબદારી અને અધિકાર નક્કી થતાં હોય છે. તેથી સિવિલ સેવકોએ તેમને પ્રાપ્ત પદ પ્રમાણે ભૂમિકા અદા કરવાની રહે છે.

રાજ્યવહીવટમાં પદના વર્ગીકરણનો અર્થ એ છે કે એક સંગઠનના જેટલાં પદ સમાન જવાબદારી અને કામગીરી વાળાં હોય તે ભરતી, બઢતી અને વેતન વગેરેની દૃષ્ટિએ એક સમૂહમાં વર્ગીકૃત કરવામાં આવે છે, ત્યાર બાદ, સંગઠનમાં પ્રાપ્ત શ્રેણીઓ પ્રમાણે આ પદોને સોપાનિક ક્રમમાં ગોઠવવામાં આવે છે. પદના આ વર્ગીકરણની પ્રક્રિયામાં, (અ) પદ સાથે સંબંધિત વિષય અને કાર્ય, (બ) નિરીક્ષણની માત્રા અને તેનો પ્રકાર, (ક) કાર્યની જટિલતાનું પ્રમાણ, (ડ) પદ માટે અપેક્ષિત યોગ્યતા. આ ચાર બાબતોનું ખાસ ધ્યાન રાખવામાં આવે છે. સિવિલ સેવાના વર્ગીકરણ માટે પદનો આધાર ભારત, બ્રિટન, ફ્રાન્સ, જર્મની વગેરે દેશોમાં રાખવામાં આવ્યો છે.

આ પદવર્ગીકરણ પ્રણાલીને લીધે વહીવટમાં સરળતા અને ક્રમબદ્ધતાની સ્થાપના

થાય છે. તેના લીધે કર્મચારીઓની ભરતી સહેલાઈથી થઈ શકે છે. આ કર્મચારીઓની કામગીરી ઉપર નિરીક્ષણ અને નિયંત્રણ સરળતાથી ગોઠવાઈ શકે છે. તેમને સમાન કાર્ય માટે સમાન વેતન નક્કી થઈ શકે છે. બઢતી આપતી વખતે અન્યાયની શક્યતા ઘટે છે. તેને લીધે કર્મચારીઓનું ગૌરવ જળવાય છે અને તેમને સંગઠનનાં ધ્યેયો માટે ઉચ્ચ પ્રેરણા આપી શકાય છે. તેમનો કાર્યોત્સાહ જળવાય છે.

જો કે અભ્યાસુઓ પદવર્ગીકરણની મર્યાદા બનાવતાં કહે છે કે તેના લીધે સંગઠનમાં ઉચ્ચ કર્મચારીઓમાં ગુરુતા અને નિમ્ન કર્મચારીઓમાં લઘુતાની ભાવના દૃઢ બને છે. આ મર્યાદા દૂર કરવાનો ઉપાય આ વર્ગીકરણના સમર્થકોના મતે બઢતીની વ્યવસ્થા છે.

(બ) સ્તરીય વર્ગીકરણ : આ વર્ગીકરણમાં ભરતી સમયે વ્યક્તિ જે સેવામાં નિમાયેલી હોય તેના આધારે તેનો પગાર અને સ્તર નક્કી થાય છે. તેના પદ કે કાર્યનો આધાર અહીં લેવાતો નથી. દા.ત. આ વર્ગીકરણ પ્રમાણે એક વ્યક્તિ આરોગ્યસેવામાં આરોગ્ય-નિરીક્ષક તરીકે નિમાયેલી હોય અને તેની બદલી અન્ય વિભાગમાં કરવામાં આવે તોપણ તેને તેની મૂળ સેવાનાં વેતન અને સ્તર પ્રાપ્ત થાય છે.

આ વર્ગીકરણના સમર્થકોનું કહેવું છે કે તે કારકિર્દીની તકને વધારે છે તથા ગતિશીલતાને વધારે છે. તે પદને બદલે સિવિલ સેવાને વફાદાર બનાવે છે.

જોકે આ વર્ગીકરણના ટીકાકારોનું કહેવું છે કે તે સમાન કાર્ય માટે સમાન વેતનનો ભંગ કરે છે. વળી, તેમાં અધિકારીની કામગીરીનું મૂલ્યાંકન કરવામાં મુશ્કેલી પડે છે. તેથી તે કર્મચારીની બઢતી અને કારકિર્દી જેવી તક ઓછી કરે છે.

વર્ગીકરણની આ બંને પદ્ધતિમાં પદીય વર્ગીકરણનું પ્રમાણ વધુ ઉપયોગી મનાયું છે. તેથી વિશ્વના મોટા ભાગના દેશોમાં તેનો સ્વીકાર થયો છે.

: ભરતી :

આજે ભરતી એ સિવિલ સેવામાં અયોગ્ય વ્યક્તિ પ્રવેશી ન જાય તેવા નકારાત્મક હેતુથી થતી નથી પરંતુ રાજ્યવહીવટને તેજસ્વી, ઉત્સાહી, નિષ્ઠાવાન તથા તંદુરસ્ત યુવક-યુવતીઓ પ્રાપ્ત થાય તે ધ્યાનમાં લઈને સ્પર્ધાત્મક પરીક્ષાઓનું આયોજન થાય છે. આધુનિક લાયકાત આધારિત સિવિલ સેવામાં કર્મચારીઓની ભરતી માટે બે પ્રકારની પદ્ધતિનો ઉપયોગ થાય છે : (અ) પ્રત્યક્ષ ભરતી અને (બ) બઢતી દ્વારા ભરતીની પદ્ધતિ.

(અ) પ્રત્યક્ષ ભરતી : સંગઠનમાં ખાસ કરીને નીચલા સ્તરોએ ખાલી પડતી જગ્યાઓ માટે આ પદ્ધતિનો ઉપયોગ થાય છે. આ સાથે સંગઠનમાં ખાલી પડતાં કે વધતાં ઉચ્ચ સ્થાનો માટે પણ કેટલાક પ્રમાણમાં આ પદ્ધતિનો ઉપયોગ થાય છે. આ પદ્ધતિમાં જાહેર સેવા આયોગ જરૂરી લાયકાત સાથેની જાહેરાત આપે છે. યોગ્ય

લાયકાત ધરાવતા ઉમેદવારની લેખિત અને મૌખિક પરીક્ષાઓ પછી તેમની પસંદગી કરાય છે.

આ પદ્ધતિ સંગઠનને ઘણી રીતે લાભકારી છે. તે લોકશાહીના સમાનતાના સિદ્ધાંતનો અમલ કરી, સમાન લાયકાતવાળા ઉમેદવારને તક આપે છે. તે સમાજના વિશાળ પટ ઉપરથી ઉમેદવારો લેતી હોવાથી પસંદગીનું ક્ષેત્ર વિશાળ બને છે. આ ઉમેદવારો યુવાન હોવાથી તેમને કંઈક નવું કરવાની તમન્ના હોય છે. નવાં મૂલ્યો, પ્રયુક્તિઓ અને પદ્ધતિઓનો સ્વીકાર તેઓ સહેલાઈથી કરે છે. તેથી રાજ્યવહીવટની કાર્યક્ષમતા વધે છે.

અભ્યાસુઓની ટીકા છે કે આ પદ્ધતિનો ઉપયોગ સંગઠનનાં ઉચ્ચ સ્થાનો માટે થાય તો અનુભવી કર્મચારીઓના જ્ઞાનનો લાભ મળતો નથી. તેનાથી સંગઠનની અંદર કામ કરતા કર્મચારીઓને આગળ વધવાની તક ન મળતાં તેમનો કાર્યોત્સાહ ઘટે છે. તેને લીધે સંગઠનની કાર્યક્ષમતા જોખમાય છે. આ પદ્ધતિને લીધે ભરતીની પ્રક્રિયા અને તાલીમનો ખર્ચ વધે છે.

(બ) બઢતી દ્વારા ભરતી કે આંતરિક ભરતી :

સંગઠનમાં ઉચ્ચ સ્થાનો ખાલી પડતાં જ્યારે સંગઠનની અંદર જ કામ કરતા સમાન લાયકાતવાળા સભ્યોને બઢતી અપાય છે, ત્યારે તે આ પ્રકારની ભરતી ગણાય છે. અહીં ક્યારેક માત્ર અગ્રતાક્રમ (સિનિયોરિટી) તો ક્યારેક અગ્રતાક્રમ સાથે ખાતાકીય પરીક્ષા લેવાય છે. તે ઉપરાંત, કર્મચારીની સેવાનોંધ (સર્વિસ રેકૉર્ડ) પણ જોવાય છે.

આ પદ્ધતિના સમર્થકોનું કહેવું છે કે સંગઠનનાં ટોચનાં સ્થાનોએ સંગઠનના અનુભવી વ્યક્તિની ભરતી થતાં તેમના અનુભવના જ્ઞાનનો લાભ મળે છે. બઢતી દ્વારા કદર થઈ શકે છે તેવી પ્રેરણા મળે છે. તેથી સિવિલ સેવકોમાં કાર્યોત્સાહ વધે છે. શિસ્ત વધે છે. નિરીક્ષણ સંકલન અને નિયંત્રણના પ્રશ્નો હળવા થાય છે.

જોકે ટીકાકારોનું માનવું છે કે મોટી ઉંમરવાળા સિવિલ સેવકોમાં પરંપરાગત મૂલ્યો દૃઢ થયેલાં હોવાથી તેઓ નવાં મૂલ્યો, નવી પ્રયુક્તિઓ અને પદ્ધતિઓને સ્વીકારવાનો ઉત્સાહ બતાવતા નથી. તેથી સંગઠનની કાર્યક્ષમતા વધતી નથી. આ પદ્ધતિમાં પસંદગીનું ક્ષેત્ર નાનું હોવાથી ક્યારેક ઉમેદવારો ન મળતાં માત્ર અગ્રતાક્રમથી ચલાવવું પડે છે. તેથી સિવિલ સેવાનું સ્તર કથળે છે.

અભ્યાસુઓનું કહેવું છે કે આ બંનેમાંથી કઈ પદ્ધતિ વધુ સારી તેવો ખોટો વિવાદ જરૂરી નથી. બંને પદ્ધતિની મર્યાદાઓ નિવારી શકાય તેમ છે. સંગઠનનાં ઉપરનાં સ્થાનો માટે બઢતીપ્રથાનો વિશેષ ઉપયોગ થવો જોઈએ, તે સાથે સંગઠનમાં નવું લોહી ઉમેરાય તે માટે ઉપરનાં કેટલાંક સ્થાનો માટે પણ પ્રત્યક્ષ ભરતીનો ઉપયોગ જરૂરી છે. ભારત, બ્રિટન, રશિયા જેવા મોટા ભાગના દેશોમાં ભરતી માટે આ બાબત

ઉપયોગમાં લેવાય છે. આ બંને પદ્ધતિનો સુભગ સમન્વય સિવિલ સેવકોને સમગ્ર પ્રથા સાથે સાંકળે છે. યુ.એસ.એ.માં ઉપરની શ્રેણીઓમાં બઢતીના પ્રમાણમાં પ્રત્યક્ષ ભરતીનો ઉપયોગ કેટલીક વાર વધુ થાય છે. તેથી સિવિલ સેવકો સમગ્ર પ્રથાને સ્થાને જગ્યા સાથે વધુ સંકળાયેલા જણાય છે. ફ્રાન્સમાં તો એક અલગ જ પદ્ધતિ છે, ત્યાં સિવિલ સેવકો ચાલુ સેવાઓ ઉપર ખાનગી ક્ષેત્રમાં જઈ શકે. તેમને યોગ્ય જણાય તો મૂળ સ્થાને પાછા આવી શકે. ફ્રાન્સમાં આ પ્રથા પાછળ એવી દૃષ્ટિ છે કે ખાનગી સાહસના અનુભવો સિવિલ સેવાને મળે છે. આ સાથે સિવિલ સેવામાં બઢતીના પ્રશ્નો હળવા થાય.

સિવિલ સેવકોની ભરતી માટે કસોટી :

સિવિલ સેવકોની પસંદગી માટે તેમની યોગ્યતા ચકાસવા મુખ્યત્વે છ પ્રકારની કસોટી લેવાય છે : (1) લેખિત કસોટી, (2) મૌખિક કસોટી, (3) કાર્યકૌશલ્ય કસોટી, (4) શૈક્ષણિક લાયકાતો અને અનુભવોનું મૂલ્યાંકન, (5) માનસશાસ્ત્રીય કસોટી, (6) શારીરિક કસોટી.

આ જુદી જુદી કસોટીઓ દ્વારા ઉમેદવારોની વિચારની સ્પષ્ટતા, લેખન અભિવ્યક્તિ, વાતચીત કે ચર્ચા કરવાની ક્ષમતા, તેમનું વ્યક્તિત્વ, તેમની ટેક્નિકલ કુશળતા, તેમની શારીરિક ક્ષમતાનું મૂલ્યાંકન થાય છે.

ભારતમાં સિવિલ સેવાની પાયાની નીતિ અને લેખિત-મૌખિક સ્પર્ધાત્મક કસોટીઓની ભલામણ સૌ પ્રથમ 1854માં લૉર્ડ મેકોલે સમિતિએ કરેલી.

ભારત જેવા વિશાળ વસતિ ધરાવતા દેશમાં પ્રત્યક્ષ ભરતીમાં ઉમેદવારોની પસંદગીનું કાર્ય મુશ્કેલ બનતું જાય તે સ્વાભાવિક છે. તેથી જ 1975માં ડૉ. ડી.એસ. કોઠારીના અધ્યક્ષસ્થાને નિમાયેલી સમિતિએ 1976માં તેના અહેવાલમાં લેખિત પરીક્ષાઓને બે વિભાગમાં વહેંચેલી : (અ) પ્રારંભિક પરીક્ષા અને (બ) મુખ્ય પરીક્ષા. પ્રારંભિક કસોટી વસ્તુલક્ષી-વૈકલ્પિક ઉત્તર પસંદગી છે. જેનો ઉદ્દેશ સંખ્યા ઓછી કરવાનો છે. તેમાં ઉત્તીર્ણ થનાર મુખ્ય કસોટી આપી શકે જે નિબંધ પ્રકારના પ્રશ્નોવાળી હોય છે. 1979થી કેન્દ્રસ્તરે યુ.પી.એસ.સી. અને ગુજરાતમાં જી.પી.એસ.સી.ની પરીક્ષા આ પ્રમાણે થાય છે. તે જ પ્રમાણે 1988માં સિવિલ સેવાના મૂલ્યાંકન માટે નિમાયેલી ડૉ. સતીશચંદ્ર સમિતિએ પોતાનો અહેવાલ 1989માં આપેલો. તેની મહત્ત્વની ભલામણોનો અમલ ભારત સરકારે 1993માં કર્યો. તેની મહત્ત્વની ભલામણ પ્રમાણે 200 માર્ક્સનું નિબંધ પ્રકારનું પ્રશ્નપત્ર દાખલ કરવામાં આવ્યું. વળી, મૌખિક પરીક્ષા-ઇન્ટરવ્યૂના 250ને બદલે 300 માર્ક્સ કરવામાં આવ્યા.

મૂલ્યાંકન : ● સિવિલ સેવકોની ભરતી માટે વિશ્વના આગળ પડતા દેશો યુ.એસ.એ., બ્રિટન, ફ્રાન્સ, રશિયામાં વિધેયાત્મક અભિગમ વિકસાવાયો છે. પરંતુ

ભારતમાં ભરતીની પ્રક્રિયા હજુ નકારાત્મક છે. વિશાળ વસતીને લીધે તે અકુશળ અને અયોગ્ય ઉમેદવારોને રોકવાનો ઉદ્દેશ ધરાવે છે. • વહીવટી સુધારણા પંચ 1968ની કેટલીક અગત્યની ભલામણો હજુ લાગુ કરાંઈ નથી. • જાહેર સેવાપંચનો અહેવાલ સંસદમાં ઘણો મોડો મુકાય છે. • ભરતીમાં પંચના સ્થાને કારોબારીનો પ્રભાવ વધ્યો છે. • પંચના સભ્યોની નિમણૂક વખતે પંચના અધ્યક્ષ સાથે ઘણી વાર ચર્ચા થતી નથી. વિશ્વાસમાં લેવાતા નથી. • સરકારિયા પંચે 1987માં અહેવાલમાં જણાવેલું કે જાહેરસેવાને વધુ પ્રભાવશાળી બનાવવા તેમાં નિષ્ણાતોને મહત્ત્વ આપવું જોઈએ. • પસંદગી, તાલીમ, બઢતીની પદ્ધતિઓ વધુ સક્ષમ બનાવવી જોઈએ.

: તાલીમ :

આધુનિક રાજ્યવહીવટના સિવિલ સેવકો માટે કારકિર્દી સેવાનો ખ્યાલ સ્વીકારાયેલો છે. તે પ્રમાણે વ્યક્તિને માત્ર વર્તમાન જગ્યા માટે નહીં પરંતુ ભવિષ્યની કારકિર્દી માટે પસંદ કરાય છે. તેથી સિવિલ સેવકોની કાર્યક્ષમતા વિકસે તે માટે તેમને યોગ્ય તાલીમ અપાય તે જરૂરી છે. બીજી બાજુ આધુનિક રાજ્યવહીવટની જટિલતાએ પણ સિવિલ સેવકોની તાલીમની જરૂરિયાતને વધારી છે. તાલીમ સિવિલ સેવકોના વહીવટી જ્ઞાનમાં માત્ર વધારો કરતી નથી, તે તેમને નવી પ્રયક્તિઓ, પદ્ધતિઓ અને મૂલ્યો આપે છે. જે સિવિલ સેવકોને માત્ર આજના જ નહીં પરંતુ દાયકાઓ પછી આવનારા પડકારોનો સામનો કરવા સજ્જ બનાવે છે. તાલીમનો અર્થ સ્પષ્ટ કરતાં વહીવટીશાસ્ત્રી વિલિયમ જી ટૉરપે જણાવે છે કે, “કર્મચારીઓમાં ચતુરતા, આદતો, જ્ઞાન અને (નવીન) દૃષ્ટિકોણ વિકસિત કરવાની એક પ્રક્રિયા છે. જેથી કર્મચારીઓની વર્તમાન શાસકીય સ્થિતિ પ્રભાવશાળી થાય અને તે સાથે કર્મચારીઓને કોઈ પણ ભાવિ સરકારી સ્થિતિ માટે તૈયાર કરી શકાય.”

કારકિર્દી સિવિલ સેવા માટે વૈજ્ઞાનિક તાલીમની જરૂરિયાત સ્વીકારીને યુ.એસ.એ.માં 1937માં જાહેર સેવા તાલીમ કાર્યાલય (બ્યૂરો)ની સ્થાપના થયેલી. ત્યાર બાદ 1994ની ‘સિવિલ સેવાની તાલીમ માટેની એસ્ટન સમિતિના અહેવાલ પછી બ્રિટને આ દિશામાં પગલાં ભર્યાં. ફ્રાન્સ પણ આ જ સમય દરમ્યાન સિવિલ સેવકોની વૈજ્ઞાનિક તાલીમ માટે સક્રિય બન્યું. બ્રિટિશ એસ્ટન સમિતિએ તો સ્પષ્ટપણે પોતાનો મત પ્રગટ કરતાં કહ્યું કે તાલીમની કોઈ પણ યોજનાનું મુખ્ય ધ્યેય કાર્યક્ષમતા પ્રગટાવવાનું હોય છે.’

તાલીમના પ્રકાર :

તાલીમના મુખ્ય બે પ્રકાસ છે : (1) ઔપચારિક તાલીમ અને (2) અનૌપચારિક તાલીમ.

(1) ઔપચારિક તાલીમ : રાજ્યવહીવટ માટે સિવિલ સેવકો એ કાયમી વ્યવસાયી સમૂહ છે. જેઓ પોતાની સેવાને તેમના જીવનની કારકિર્દી સમજે તે જરૂરી

છે. તેમનામાં પોતાની ફરજ પ્રત્યે પૂરતી ગંભીરતા કેળવાય તે માટે તેમને સભાનતાપૂર્વકની, હેતુસરની, સમયબદ્ધ, ધોરણસરની તાલીમ અપાય તે ઔપચારિક તાલીમ છે. આવી ઔપચારિક તાલીમના ચાર પેટાપ્રકાર પડે છે : (અ) પૂર્વપ્રવેશ તાલીમ (બ) સઘન તાલીમ કે પુનરાવલોકન તાલીમ (ઑરિએન્ટેશન ટ્રેનિંગ) (ક) સેવાકાલીન તાલીમ અને (ડ) પ્રવેશોત્તર તાલીમ કે અનુ-તાલીમ.

(અ) પૂર્વપ્રવેશ તાલીમ :

સિવિલ સેવામાં પસંદગી પહેલાંની તાલીમ એક અર્થમાં કૉલેજ અને યુનિવર્સિટી કક્ષાએ આપવામાં આવે છે. જો કે આ તાલીમ વિશિષ્ટીકૃત કરતાં સામાન્ય વધુ હોય છે. તેમાં સિવિલ સેવા માટેની પૂર્વતૈયારીનો હેતુ રાખનારા અભ્યાસક્રમો ખૂબ જ ઓછા સ્થળે હોય છે. પરંતુ તેમાં વિદ્યાર્થીઓની સર્જન શક્તિને વિકસાવવાનું, તેના બહુમુખી વ્યક્તિત્વને વિકસાવવાનું ધ્યેય હોય છે. જોકે ઍન્જિનિયરિંગ, મૅડિકલ અને ટૅકનિકલ અભ્યાસોમાં વિશિષ્ટીકૃત તાલીમ અપાય છે.

સિવિલ સેવાને કારકિર્દી બનાવવા ઇચ્છતા યુવાનો અને યુવતીઓ માટે પ્રવેશ પૂર્વેની તાલીમ સભાનપણે આપવાની શરૂઆત સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકાની કેટલીક યુનિવર્સિટીઓએ કરી. તેમાં સિવિલ સેવા માટે ઉત્સુક ઉમેદવારોને તેની પરીક્ષા માટે તૈયાર કરવાનો હેતુ હોય છે. ત્યાર બાદ બ્રિટન સહિત યુરોપના ઘણા દેશો અને ભારતમાં પણ તેનો પ્રારંભ થયો. તેમાં દિલ્હીની રાજ્યવહીવટની ભારતીય સ્કૂલ પ્રથમ હતી. ત્યાર બાદ રાજસ્થાન સહિતની ઘણી યુનિવર્સિટીઓએ આ માટેનાં કેન્દ્ર શરૂ કર્યા. ગુજરાતમાં અમદાવાદની, સરદાર પટેલ ઇન્સ્ટિટ્યૂટ ઑફ આઇ.એ.એસ. ટ્રેનિંગ' આ પ્રકારની તાલીમ આપે છે. સુરતની વીર નર્મદ દક્ષિણ ગુજરાત યુનિવર્સિટીમાં રાજ્યવહીવટનો અભ્યાસક્રમ અનુસ્નાતક વિભાગ પણ પૂર્ણપ્રવેશ તાલીમમાં મદદરૂપ થઈ શકે છે.

(બ) પુનરાવલોકન કે સઘન તાલીમ (ઑરિએન્ટેશન) :

સિવિલ સેવામાં નવા લેવાયેલા કર્મચારીઓને તેમની કામગીરી અંગેના પાયાના ખ્યાલો, તેના નવા પર્યાવરણ અને સંગઠનનાં ધ્યેયોની સમજ અહીં અપાય છે.

(ક) સેવા દરમ્યાન તાલીમ અથવા સેવાકાલીન તાલીમ (ઇન-સર્વિસ ટ્રેનિંગ) :

તાલીમ એ શીખવાની પ્રક્રિયાના સ્વરૂપમાં સતત ચાલતી રહે છે. સિવિલ સેવકોને પલટાતા સમાજની જરૂરિયાતોને સંતોષવા તથા નવા પડકારોનો સામનો કરવા તેની સેવાના સમય દરમ્યાન પણ તાલીમ મળતી રહે તે જરૂરી છે. સામયિક યોજનાઓ, ઓપવર્ગો (રિફ્રેશર, કૉર્સ), અભ્યાસજૂથો અને સેમિનારો આ બધાં સેવાકાલીન તાલીમનાં માધ્યમો છે. હવે તેમાં વિડિયો કૉન્ફરન્સનો ઉમેરો થયો છે. જે 'ઇ-ગવર્નન્સ'નું એક સાધન છે. આ તાલીમ કર્મચારીના કામ સાથે સંકળાયેલી હોય છે અને વહીવટીતંત્ર આપે છે.

(ડ) અનુપ્રવેશ તાલીમ (પોસ્ટ-એન્ટ્રી ટ્રેનિંગ) :

કેટલાક અભ્યાસુઓ સેવાકાલીન તાલીમ અને અનુપ્રવેશ તાલીમને એક જ ગણે છે પરંતુ બંનેમાં ફરક છે. સેવાકાલીન તાલીમનો અર્થ આગળ આપણે જોયો તેનાથી નિમ્ન અનુપ્રવેશ તાલીમ કર્મચારી પોતાની કારકિર્દી બનાવવા લાયકાત સુધારવા માટે લે છે. આ માટે કોઈ નિશ્ચિત અભ્યાસક્રમ માટે અભ્યાસ રજા અને બઢતીના લાભ અપાય છે. 1961થી ભારત સરકારના કર્મચારીઓને આવી તાલીમ માટે પ્રોત્સાહન અપાય છે.

(2) અનૌપચારિક તાલીમ :

સિવિલ સેવકો ઉપર પ્રમાણે ઔપચારિક તાલીમ મેળવે છે. તે સાથે તેઓ જે સંગઠનમાં કામ કરે છે તેના વિભાગીય વડાનું નેતૃત્વ અને સંગઠનનું પર્યાવરણ જેવી બાબતો પ્રત્યેક સિવિલ સેવકને જાણે-અજાણે સતત શીખવતી રહે છે. સંગઠનના સભ્યો પરસ્પરની આંતરક્રિયામાંથી પણ ઘણું બધું શીખે છે. માનવસંબંધવાદીઓના મતે તાલીમનો આ અનૌપચારિક પ્રકાર પણ સિવિલ સેવાની ધ્યેયપ્રાપ્તિ માટે અગત્યનો છે.

મૂલ્યાંકન : અભ્યાસુઓના મતે તાલીમમાં ઉચ્ચ આદર્શો રખાય છે. જ્યારે વાસ્તવમાં આ તાલીમ મેળવનાર વહીવટકારો સાથે સમાજ અને રાજકીય કારોબારી ઘણી વાર જુદી અપેક્ષા રાખે છે. • તાલીમ અંગેનાં જુદાં જુદાં પંચોની ભલામણોનો અમલ ખૂબ જ ધીમી ગતિએ થાય છે. • વ્યાવસાયિક તાલીમ માટે આ અજમાયશી સિવિલ સેવકોને જિલ્લા સ્તરે કલેક્ટર પાસે મુકાય છે. પરંતુ ખુદ જિલ્લા કલેક્ટરની કામગીરીમાં એટલો બધો વધારો થયો છે કે તાલીમ માટે મુકાયેલ સિવિલ સેવકોને તેઓ પૂરતો સમય આપી શકતા નથી. • તાલીમમાં દેશના જુદા જુદા એકમ રાજ્યો અને વિદેશોના વહીવટનો તુલનાત્મક અભ્યાસ પણ ઉમેરાવો જોઈએ.

કાર્યક્ષમતા મૂલ્યાંકન (પર્ફોર્મન્સ એપ્રાઇઝલ) :

કાર્યક્ષમતા મૂલ્યાંકન માટે પરંપરાગત દૃષ્ટિકોણ પ્રમાણે સંગઠનના વડા કર્મચારીઓની વાર્ષિક ખાનગી નોંધ (એન્યુઅલ કૉન્ફિડેન્શિયલ રોલ) એ.સી.આર. કરતા હોય છે. તેની પાછળ એવી દૃષ્ટિ હતી કે સંગઠનના કર્મચારીઓના ગુણદોષનું તેમની નજદીકથી નિરીક્ષણ કરતા અધ્યક્ષ યોગ્ય રીતે કરી શકે. પરંતુ રાજ્યના કદમાં થયેલો વધારો, લોકોની વધેલી અપેક્ષા અને નવા પડકારોને લીધે સંગઠનો મોટાં થતાં પ્રત્યેક કર્મચારીઓની કામગીરીનું નિરીક્ષણ એક જ અધ્યક્ષ કરી શકે નહીં. તેથી કર્મચારીઓની કામગીરી-કાર્યક્ષમતાના મૂલ્યાંકન માટે જુદા જુદા દેશોમાં જુદી જદી પદ્ધતિ વિકસાવવામાં આવી છે.

ભારતમાં કાર્યક્ષમતા મૂલ્યાંકન માટે કેન્દ્ર તથા રાજ્યોમાં વિભાગ અધ્યક્ષ છ મહિને ખાનગી અહેવાલ ભરે છે. તેમાં પહેલાં 'શ્રેષ્ઠ', 'સામાન્યથી ઉપર', 'સામાન્ય'

અને 'સામાન્યથી નીચે' એમ ચારમાંથી એક નોંધ કરાતી. ઉચ્ચ સ્થાનોની બઢતી માટે જાહેર સેવાપંચ સાથે આ અહેવાલને આધારે ચર્ચા કરી નિર્ણય લેવાતો. પરંતુ વહીવટી સુધારણા પંચે તેમાં ફેરફાર માટે નીચે પ્રમાણે ભલામણ કરેલી છે :

(1) કર્મચારીનો ખાનગી અહેવાલ ભરતાં પહેલાં તેની પાસેથી તેનો 300 શબ્દોમાં સિદ્ધિઓનો અહેવાલ મેળવવો જોઈએ. ખાતાકીય અધ્યક્ષે કર્મચારીનો અહેવાલ ભરતી વખતે તેને ધ્યાનમાં લેવો જોઈએ.

(2) બીજા પગારપંચે કાર્યક્ષમતા માપન માટે ત્રણ કક્ષા બતાવેલી 'સર્વશ્રેષ્ઠ', 'ઘણો સારો', 'સારો'. પરંતુ સરકારે તેમાં સુધારો કરીને ચાર શ્રેણી બનાવી. (1) ક્રમ સિવાય બઢતી માટે યોગ્ય, (2) બઢતી માટે યોગ્ય, (3) હમણાં બઢતી માટે યોગ્ય નહીં, (4) બઢતી માટે યોગ્ય નથી. જોકે છેલ્લી કક્ષા ટીકાપાત્ર બની છે.

(3) અનુભવે જણાયું છે કે 'સર્વશ્રેષ્ઠ' કક્ષા આપવામાં ઉદારતા બતાવાય છે. 5થી 10% અધિકારીઓને જ આવી કક્ષા આપી શકાય તેવો પંચનો અભિપ્રાય છે.

(4) જો કોઈ કર્મચારી આખું વર્ષ સારું કાર્ય કરે તો તેની ફાઈલમાં ખાસ પ્રશંસા કરવી જોઈએ.

(5) પંચનું કહેવું છે કે ખાતાકીય અધ્યક્ષો ખાનગી અહેવાલમાં કર્મચારીઓની કાર્યક્ષમતા અંગે ટીકા કરવાનું ટાળે છે. કારણ કે આવી ટીકા તે કર્મચારીને બતાવાય ત્યારે તે તેની સામે ઉપર ફરિયાદ કરી શકે છે. પરંતુ અયોગ્ય વર્તન સામે જે તે સમયે નોંધ થયેલી હોય તો કર્મચારીને પક્ષપાત થયો છે તેવું કહી શકાય નહીં અને સિવિલ સેવાના વિશાળ હિતમાં કાર્યક્ષમતાનું સાચું મૂલ્યાંકન થઈ શકે.

(6) આ અહેવાલને 'ખાનગી અહેવાલ'ને બદલે 'કામગીરીનો અહેવાલ' એવું નામ આપવું જોઈએ.

(7) ચારિત્ર્યહીનતા કે નૈતિક પતન જેવા આરોપ સિવાયની સામાન્ય ટીકા સામે કર્મચારીની કામગીરીનો રેકૉર્ડ ખૂબ જ સારો હોય તો બઢતી માટે તેને યોગ્ય ગણવો જોઈએ.

1997થી વહીવટી સુધારણા પંચના આ અહેવાલનો અમલ થયો છે.

સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકામાં કાર્યક્ષમતા મૂલ્યાંકન માટે વૈજ્ઞાનિક પદ્ધતિ અપનાવાઈ છે. જેમાં ત્રણ પરિબળોનો ઉપયોગ થાય છે :

(અ) ઉત્પાદન આલેખ : જ્યારે સંગઠનનાં કાર્યો યાંત્રિક પ્રકારનાં હોય ત્યારે તેનો ઉપયોગ થાય છે.

(બ) આલેખ નિર્ધારણ માપક પ્રણાલી : તેમાં કર્મચારીના ચારિત્ર્યની કેટલીક વિશેષતાઓ, સુઘડતા, મહેનતુ, પહેલવૃત્તિ, સાધન-સંપન્નતા અને વિશ્વસનીયતા જેવી બાબતોને ધ્યાનમાં લેવાય છે. પ્રત્યેક ગુણના સ્તર 'શ્રેષ્ઠ', 'ઘણો સારો', 'સંતોષકારક' અને 'અસંતોષકારક' એમ આપવામાં આવે છે.

(ક) વ્યક્તિગત ગણના : કર્મચારીની સેવા બાબતે વિસ્તૃત વિશેષતાઓની નોંધનો સમાવેશ થાય છે.

જો કે અભ્યાસુઓની ટીકા છે કે કર્મચારીની કાર્યક્ષમતામાપન માટે આવો યાંત્રિક અને વૈજ્ઞાનિક અભિગમ યોગ્ય નથી. પરંતુ તે સાથે તેના મહત્ત્વની નોંધ લેતા કહી શકાય કે તેમાં તટસ્થ મૂલ્યાંકનની શક્યતા વધુ છે.

કેટલાક દેશોમાં કાર્યક્ષમતામાપન માટે ખાતાકીય પરીક્ષાઓનો આધાર લેવાય છે. પંરતુ આ બાબત બીજા ત્રીજા વર્ગ માટે વધુ ઉપયોગી છે.

: બઢતી :

બઢતી સંગઠનમાં કર્મચારીઓનો કાર્યોત્સાહ વધારે છે. તે સંગઠનની કાર્યક્ષમતામાં વધારો કરે છે. બઢતી માટે અંગ્રેજીમાં વપરાતો 'પ્રમોશન' શબ્દ લૅટિન ભાષાના (પ્રોમોવીર) શબ્દ ઉપરથી આવ્યો છે. તેનો અર્થ આગળ વધારવું તેવો થાય છે. એટલે કે સિવિલ સેવકોને તેમના સ્થાનેથી ઉપર લઈ જવા તેવો અર્થ છે. પ્રો. એલ. ડી. વ્હાઇટના શબ્દોમાં, "એક નિશ્ચિત પદથી ઉપરના પદ ઉપર નિમણૂક જેમાં કામગીરી પહેલાં કરતાં કઠિન હોય, અને જવાબદારી વધે છે. પદ તથા સંજ્ઞામાં પણ પરિવર્તન થાય છે તથા સામાન્ય રીતે પગારમાં પણ વધારો થાય છે." આમ, બઢતી એ કર્મચારીને તેની સારી કામગીરીનો, એક અર્થમાં પુરસ્કાર છે. ભારતના પ્રથમ પગારપંચે તેની એક અગત્યની ભલામણ કરેલી કે કર્મચારીઓને બઢતીની પૂરતી તક આપવી જોઈએ. બીજા પગારપંચે પણ 1959માં જણાવેલું કે બીજા તથા ત્રીજા વર્ગના કર્મચારીઓને બઢતી માટે યોગ્ય તક અપાય તે માટે આંતરિક સ્પર્ધાત્મક પરીક્ષાઓ યોજવી જોઈએ.

બઢતી માટે કેટલાક દેશોમાં વરિષ્ઠતાક્રમ (સિનિયોરિટી), તો કેટલાક દેશોમાં યોગ્યતા (મેરિટ) અને કેટલાક દેશોમાં વરિષ્ઠતા તથા યોગ્યતા બંનેનો સુમેળ ધ્યાનમાં લેવાય છે. આગળ આપણે સિવિલ સેવકોની કાર્યક્ષમતાના મૂલ્યાંકન અંગે જે વિચાર કર્યો તે પણ બઢતી માટે મહત્ત્વનો આધાર બને છે. પ્રો. વિલોગ્બીએ બઢતી માટે બે આધાર બતાવ્યા છે : **(1) કર્મચારીના ગુણ :** એટલે કે સંગઠનના ઉચ્ચ સ્થાન માટે જે જરૂરી લાયકાત-ગુણ છે તે કર્મચારીમાં કેટલા પ્રમાણમાં છે તે જોવાય. **(2) સેવાનાં સ્તર :** એટલે કે સંગઠનમાં ઉચ્ચ સ્તરે ખાલી પડતા સ્થાન માટે તેની પછીના તરત સ્તરના કે કોઈ પણ સ્તરના કે સંગઠન બહારના ઉમેદવારો પણ સ્પર્ધા કરી શકશે કે કેમ, તેની સ્પષ્ટતાઓ હોય તો ઉમેદવારને અન્યાય થવાની શક્યતા ન રહે.

- **પગાર :**

પગાર એ સિવિલ સેવકોની મૂળભૂત બાબત છે. નવા ઉમેદવારોને સિવિલ સેવા માટે આકર્ષવા અને જૂના સિવિલ સેવકોનો કાર્યોત્સાહ ટકાવી રાખવા માટે પગાર મહત્ત્વની બાબત છે. સંગઠનની કાર્યક્ષમતા જાળવવા અને વધારવા માટે પણ તે

ઉપયોગી છે. રાજયવહીવટના અભ્યાસુઓના મતે યોગ્ય પગારધોરણ માટે ત્રણ બાબત મહત્ત્વની છે : (અ) સંયુક્તપણું (ઇન્ક્લ્યુઝિવનેસ) (બ) સર્વગ્રાહિતા (કોમ્પ્રીહેન્સેબિલિટી) (ક) પર્યાપ્તતા કે સંતોષકારકતા (એડ્યુક્સી).

(અ) સંયુક્તપણું : સિવિલ સેવકોની પગારવ્યવસ્થા એવી રચવી જોઈએ જે અર્ધસરકારી અને ખાનગી સેવાઓથી ખૂબ દૂર ન હોય. જો આવો સુમેળ કેળવવામાં ન આવે તો સિવિલ સેવામાં શિસ્તના પ્રશ્નો ઉદ્‌ભવી શકે છે. જો ખાનગી સેવાઓ કરતાં સિવિલ સેવાનું પગારધોરણ ઓછું હોય તો નવા ઉમેદવારો આકર્ષાય નહીં, એટલું જ નહીં, અનુભવી અધિકારીઓ ખાનગી ક્ષેત્રમાં ચાલ્યા જાય.

(બ) સર્વગ્રાહિતા : સિવિલ સેવકોનું પગારધોરણ એવું હોવું જોઈએ જે તેમની આવકનો સંપૂર્ણ ખ્યાલ આપનારું હોય, અર્થાત્, મૂળ પગાર સાથે કેટલાંક ભથ્થાં અપાય. પરંતુ, પ્રવાસભથ્થું, વાહનભથ્થું કે રહેઠાણ ભથ્થું એ જે તે બાબતના ખર્ચ અંગેનું છે તે સિવિલ સેવકના પગારનું સર્વગ્રાહી ચિત્ર રજૂ કરતું નથી. દા.ત., મોંઘવારીભથ્થું એ તેના મૂળ પગાર સાથે ચોક્કસ આવક આપનારું છે.

(ક) પર્યાપ્તતા કે સંતોષકારકતા : સંતોષકારક પગારમાં બે બાબતોનો સમાવેશ થાય છે : (1) આંતરિક અને (2) બાહ્ય. આંતરિક રીતે પગાર સંતોષકારક હોય ત્યારે ગણાય જ્યારે તે કર્મચારીની લાયકાત સ્થાન, અનુભવ, કુશળતાને ધ્યાનમાં લઈને અપાયો હોય. બાહ્ય રીતે સંતોષકારકનો અર્થ એ છે કર્મચારીનું કુટુંબજીવન જળવાઈ રહે તેવો હોય.

વિશ્વના જુદા જુદા દેશો પોતાની આર્થિક, સામાજિક અને રાજકીય વ્યવસ્થાને ધ્યાનમાં લઈને સિવિલ સેવકોની પગારવ્યવસ્થા ગોઠવતી હોય છે.

ભારતના પ્રથમ પગારપંચે ભારતની સિવિલ સેવાની પગારવ્યવસ્થા અંગે પોતાના અહેવાલમાં જણાવેલું કે, "અમારી એ માન્યતા છે કે ખાનગીક્ષેત્રમાં વેતનનું પ્રમાણ શુદ્ધ રીતે સોદાબાજીથી નક્કી થઈ શકે છે. પરંતુ જ્યારે સરકાર નિમણૂક કરતી હોય તો એવું થવું ન જોઈએ અને કોઈ નૈતિક સિદ્ધાંત સ્વીકારવો જોઈએ. તેથી ભારતમાં સિવિલ સેવકો માટે 'સમાન કાર્ય માટે સમાન પગાર' અને ખાનગી ક્ષેત્રોને ધ્યાનમાં લઈને 'સંયુક્તપણા' કે 'યોગ્ય તુલના'નો સિદ્ધાંત સ્વીકારવામાં આવ્યો છે."

સંયુક્ત રાજય અમેરિકા, બ્રિટન અને ફ્રાન્સનો વિચાર કરીએ તો ત્યાં સિવિલ સેવકો માટે 'ખાનગી ક્ષેત્ર' સાથે 'યોગ્ય તુલના'નો સિદ્ધાંત સ્વીકારાયો છે.

સિવિલ સેવકોના પગારધોરણના મૂલ્યાંકન માટે પગારપંચની નિમણૂક ચોક્કસ સમયને અંતરે પ્રત્યેક દેશોમાં થતી હોય છે. ખાસ કરીને, લોકશાહી દેશોએ આવા 'પંચ'ની પ્રથા ખાસ સ્વીકારેલી જણાય છે.

સેવાની અન્ય શરતો :

સિવિલ સેવકોનો કાર્યોત્સાહ જળવાઈ રહે, તેમની કાર્યક્ષમતા વધે, સંગઠન

મજબૂત બને તે માટેની શરતોમાં આપણે પગારનો આગળ વિચાર કર્યો. પગાર ઉપરાંત પ્રોત્સાહકો, રજાઓ, નિવૃત્તિ પછીના લાભ જેવી બાબતોની પણ વિચારણા કરવી જરૂરી છે.

સિવિલ સેવકોને પગાર સાથે અપાતાં માંદગી, મોંઘવારી, ઘરભાડા, વાહન વગેરેનાં ભથ્થાં ઉપરાંત બાળકોના અભ્યાસ માટે, રજાઓમાં કુટુંબ સાથે ચોક્કસ અંતર સુધી પ્રવાસ અંગેના ખર્ચની જોગવાઈ ઉપરાંત વાહન, મકાન, ફર્નિચરની ખરીદી માટે લોન, શ્રેષ્ઠ કામગીરી માટે ખાસ ઇજાફાની, બઢતીની વ્યવસ્થા હોવી જોઈએ. તેમને સવેતન રજા (અર્નલીવ), આકસ્મિક રજા (સી.એલ.) માંદગીની રજા, અભ્યાસ માટેની રજા, પ્રવાસની રજા, પગાર વગરની અન્ય રજાઓ સરળતાથી મળવી જોઈએ. માનવસંબંધવાદીઓનું માનવું છે કે સિવિલ સેવકો પણ મનુષ્યો છે તેમને તથા તેમનાં કુટુંબોને સંજોગો ઊભા થતાં રજાની ઉદાર શરતો સંગઠનને મજબૂત બનાવે છે.

તેમના કામનો સમય જુદા જુદા દેશોમાં જુદો હોય છે. તેના માટે કોઈ ચોક્કસ નિયમો સર્વદેશીય નથી. કેન્દ્રીય પગારપંચે ઑફિસ કામ માટે અઠવાડિયાના 38.5 કલાક, શનિવારે 3.5 કલાક સાથે બાકીના પાંચ દિવસોમાં 6.5 કલાકની ભલામણ કરેલી છે.

ટોમેલીન સમિતિના અહેવાલ પ્રમાણે સિવિલ સેવકને કામગીરી માટે પ્રેરણા મળે તેવું ઑફિસનું વાતાવરણ હોવું જોઈએ. ઉપરાંત કર્મચારીનું શોષણ ન થવું જોઈએ, તે પાયાનો સિદ્ધાંત છે. જેમ કે દુષ્કાળ, ધરતીકંપ, વાવાઝોડું, રોગચાળો, રેલ, કોમી રમખાણ અને ચૂંટણીઓ જેવા સમયે સિવિલ સેવકો નિશ્ચિત સમયથી વધુ કામ કરે તે તેમની આચારસંહિતા માટે જ નહીં પરંતુ દેશ પ્રત્યેની નૈતિક ફરજ છે. પરંતુ આ વધારાના સમયના કામ માટે તેમને વધારાનું વેતન (ઑવરટાઇમ) મળે તેમાં માનવતત્ત્વની સાથે રાજ્યની ફરજ પણ છે.

નિવૃત્તિ પછીની સિવિલ સેવકોની તેમના કુટુંબની સંભાળ એ પણ તેમની સેવાની અગત્યની શરત છે. અકસ્માતે અસાધ્ય માંદગી કે વયને લીધે સિવિલ સેવક નિવૃત્ત થાય છે. આવી બાબતો તેને નોકરીમાંથી અલગ કરે છે. તેણે સંગઠનની અને રાષ્ટ્રની જે પ્રામાણિકતાથી, તેની યુવાનીમાં સેવા કરી છે તેનો બદલો તેની વૃદ્ધાવસ્થામાં કે અપંગાવસ્થામાં મળવો જોઈએ. આ માટે સિવિલ સેવકોને પી. એફ. ગ્રેજ્યુઇટી, લીવ એન્કેશમેન્ટ, દશ વર્ષનું કેટલાક ટકા પેન્શન ઍડવાન્સમાં મળે. તે જીવે ત્યાં સુધી અને તેના મૃત્યુ પછી તેને જીવનમાં સાથ આપનારી તેની વિધવા પત્નીને પેન્શનની જોગવાઈ હોય છે. આ અંગેનાં ધોરણો જુદા જુદા દેશોમાં જુદા જુદા હોય છે.

યુ.એસ.એ.માં સિવિલ સેવકોની નિવૃત્તિવય 65થી 70 વર્ષ, બ્રિટનમાં 60થી 65 વર્ષ અને ભારતમાં 58થી 60 વર્ષ છે. નિવૃત્તિ પછી મળતા લાભ એ, (અ) રાજ્યની તેના ભૂતપૂર્વ કર્મચારીઓ તરફની નૈતિક જવાબદારી, (બ) તે પાછલી

પ્રામાણિક સેવાના બદલારૂપે, (ક) સામાજિક સલામતીની પ્રથા તરીકે, (ડ) કર્મચારીને તેના હક્કની રૂએ એક પ્રકારનો પગાર - આ ચાર સિદ્ધાંતમાંથી કોઈ એક કે તેથી વધુને અનુસરીને અપાતી બાબત છે.

જોકે કલ્યાણરાજયની પ્રવૃત્તિઓથી વધેલા કર્મચારીઓના ભારણ પછી ઉદારીકરણના અર્થકારણની અસરથી ભારત સહિત વિશ્વના ઘણા દેશોમાં નિવૃત્તિ પછી પેન્શનપ્રથામાં પરિવર્તન અંગે વિચારણા થઈ રહી છે. ઉપરાંત સરેરાશ આયુમર્યાદા પણ ઊંચી જવાને કારણે આ પ્રશ્ન વધુ મહત્ત્વનો બને છે.

નિયોક્તા - કર્મચારી સંબંધ :

પરંપરાગત રાજયવહીવટમાં યાંત્રિક અભિગમની અસર નીચે કાર્મિક વહીવટ એક પક્ષીય પ્રક્રિયા ગણાતી હતી. પરંતુ માનવસંબંધવાદી અભિગમની અસર નીચે 20મી સદીમાં સંચાલનમાં કર્મચારીઓની ભાગીદારીનો સ્વીકાર થયો. કાર્મિક વહીવટ એ આમ દ્વિમાર્ગી પ્રક્રિયા છે, તે બાબતનો સ્વીકાર થતાં રાજ્ય અને કર્મચારીઓ વચ્ચેના સંબંધો સુમેળભર્યા કેવી રીતે રાખી શકાય ? તે માટેની વિચારણા શરૂ થઈ. તેનો ખરો યશ 1917માં બ્રિટનની આમસભાના સ્પીકર વ્હિટલોને ફાળે જાય છે. તેમના અધ્યક્ષપણા નીચે રાજ્ય ઔદ્યોગિક સાહસો માટે કરાયેલી ભલામણો 1920થી સિવિલ સેવાને પણ લાગુ કરાઈ.

- **બ્રિટન :** આમ, બ્રિટનમાં રાષ્ટ્રીય સ્તરે એક 'વ્હિટલો કાઉન્સિલ' અને ખાતાકીય કક્ષાએ પણ ખાતાકીય 'વ્હિટલો કાઉન્સિલો'ની રચના થયેલી છે. રાષ્ટ્રીય સ્તરે જે વ્હિટલો કાઉન્સિલ છે તેમાં કર્મચારીઓ અને રાજયનું પ્રતિનિધિત્વ ધરાવતા ઉચ્ચ અધિકારીઓના પ્રતિનિધિઓ સમાન સંખ્યામાં, ત્રણ પાર્લામેન્ટના સભ્યો તથા ટ્રેઝરી ઍસ્ટાબ્લિસમેન્ટ ડિવિઝનના નિયામક બેઠે છે. આ કાઉન્સિલ ચર્ચા-વિચારણાને અંતે સરકારને ભલામણો કરે છે. આ ભલામણો સરકારને બાધ્યકર્તા નથી. આમ છતાં, તે મહત્ત્વની એટલા માટે ગણાય છે કે તે સરકાર અને સિવિલ સેવકો વચ્ચેના પ્રશ્નોને ઉકેલવામાં મદદકર્તા બને છે. વિશ્વના ઘણા દેશોએ 'વ્હિટલો કાઉન્સિલ'ની પ્રેરણા મેળવી છે.

આમ છતાં, બ્રિટનમાં સિવિલ સેવકો તેમનાં મંડળો રચી શકે છે. તે સરકારમાન્ય હોય કે ન હોય, સિવિલ સેવકો તેના સભ્ય બની શકે છે. તેમના પ્રશ્નો અંગે હડતાળ પાડવા ઉપર પ્રતિબંધ નથી. આમ છતાં, હડતાળો ખૂબ જ ઓછી પડે છે. વાતચીતના માધ્યમથી પ્રશ્નો ઉકેલાય છે. સિવિલ સેવકો માટે ટ્રિબ્યુનલની વ્યવસ્થા પણ છે જે પગાર, રજા તથા કામના કલાક અંગેના પ્રશ્નો સાંભળે છે. આવી વ્યવસ્થાને લીધે અહીં સરકાર અને સિવિલ સેવકો વચ્ચેના સંબંધો સુમેળભર્યા જણાય છે.

- **સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકા :** અહીં સિવિલ સેવકો કોઈ પણ કર્મચારીસંઘના સભ્ય બની શકે છે પરંતુ શરત એ છે કે તેઓ સરકાર વિરુદ્ધ હડતાળ પાડી શકે નહીં.

હડતાળ સામે કાયદેસર પ્રતિબંધ છે. અહીં સરકાર અને સિવિલ સેવકો વચ્ચેના સંબંધો સુમેળભર્યા રહે તે માટે 'વ્હિટલો પરિષદ' જેવી કોઈ ઔપચારિક વ્યવસ્થા નથી. આમ છતાં, સરકાર અનૌપચારિક રીતે એવા પ્રયત્નોમાં રહે છે કે કર્મચારી સંઘો તેમના પ્રશ્નોની વિવિધ સ્તરે રજૂઆત કરતા રહે. આ દૃષ્ટિએ જે પરંપરા વિકસી છે તે પ્રમાણે કર્મચારી સંઘો (અ) નવા ઘડાયેલા કાયદામાં કૉંગ્રેસને વિનંતી કરીને ફેરફાર કરાવી શકે છે. (બ) તેઓ પ્રમુખ કે યોગ્ય માધ્યમોને સીધી અપીલ કરી શકે છે. (ક) પોતાના સંઘની પત્રિકાઓ દ્વારા પોતાના વિચારોનો પ્રચાર કરી શકે છે. આમ, યુ.એસ.એ.માં સરકાર અને સિવિલ સેવકો વચ્ચેના સંબંધો સુમેળભર્યા રહે તે માટે પરસ્પર ચર્ચા-વિચારણા ઉપર ભાર મૂકવામાં આવ્યો છે.

- **ભારત** : ભારતમાં સિવિલ સેવકો માન્ય કર્મચારીસંઘના સભ્ય બની શકે છે. તેથી જ ભારતના બીજા પગારપંચે કર્મચારીસંઘને માન્યતા આપવામાં સરકારે ઉદારતા બતાવવી જોઈએ એવી ભલામણ કરેલી. અહીં કર્મચારીઓને હડતાળ પાડવા ઉપર પ્રતિબંધ નથી પરંતુ બ્રિટનની જેમ હડતાળ પાડવી એ અનુશાસનનું ઉલ્લંઘન જરૂર મનાય છે. તામિલનાડુના સરકારી કર્મચારીઓની હડતાળ સામે ઈ.સ 2004 માર્ચ-એપ્રિલમાં સર્વોચ્ચ અદાલતે ચુકાદો આપતાં જણાવ્યું છે કે સરકારી કર્મચારીએ હડતાળ પાડવી એ ગેરકાનૂની બાબત ગણાશે. વહીવટીશાસ્ત્રી એલ.ડી. વ્હાઇટે પણ જણાવેલું છે કે, "એવી હડતાળ જે સમાજના મુખ્ય હિતને સીધા, તત્કાળ, નિશ્ચિત તથા ગંભીર સંકટ કરવાવાળી હોય તેને કાયદાથી પ્રતિબંધિત કરી દેવી જોઈએ."

સરકાર અને સિવિલ સેવકો વચ્ચેના પ્રશ્નો માટે પ્રથમ વર્ગ સિવાયના કર્મચારીઓ માટે 'વ્હિટલો પરિષદ'ના આધારે સંયુક્ત પરિષદો રચવા ભલામણ કરાયેલી, જેનો 1964માં સ્વીકાર થયો. તે પ્રમાણેની પરિષદો પણ કાર્યાવન્તિ થઈ. 1994માં પાંચમા પગારપંચે પોતાના અહેવાલમાં જણાવેલું કે, "આ પરિષદે કર્મચારીઓ તથા સરકાર વચ્ચેની સમસ્યાઓના નિદાન માટે એક મંચ પૂરો પાડ્યો છે. આ યોજના સંતોષકારક કામ કરી રહી છે." પરંતુ અનુભવે જણાયું છે કે તેમાં 'વ્હિટલોવાદ'નું હાર્દ ન હોવાથી તે પૂરતી સફળ થઈ નથી. એન.ડી.એ.ની સરકારના સમયમાં 2001માં તાર અને ટપાલ વિભાગની રાષ્ટ્રીય હડતાળ, ભારતમાં આ પરિષદો સંતોષકારક રીતે કામ કરી શકી નથી, તેનો પુરાવો છે. 2004માં તો સર્વોચ્ચ અદાલતે સરકારી કર્મચારીઓની હડતાળ પાડવાનો અધિકાર નથી તેવો ચુકાદો આપતાં સરકાર સાથે વાર્તાલાપ ઉપર ભાર મૂક્યો છે.

ઓસ્ટ્રેલિયા, સ્વિટ્ઝર્લૅન્ડ તથા જાપાનમાં પણ હડતાળ ગેરકાનૂની ગણાય છે. માત્ર ફ્રાન્સમાં સિવિલ સેવકોને જરૂર પડે હડતાળ પાડવાનો અધિકાર અપાયો છે.

ટૂંકમાં, વિશ્વના જુદા જુદા દેશોએ તેની સરકાર અને સિવિલ સેવકો વચ્ચેના સંબંધો સુમેળભર્યા રહે તે માટે ઔપચારિક અને અનૌપચારિક વ્યવસ્થાઓ વિકસાવેલી છે.

- **તટસ્થતા અને અનામિતા :**

રાજ્યવહીવટમાં સિવિલ સેવકો માટે રાજ્ય તટસ્થતા અને અનામિતા અંગે મેક્સ વેબરના સમયથી ચિંતન શરૂ થયેલું છે. બ્રિટિશ સંસદીય લોકશાહીમાં સિવિલ સેવકો માટે રાજકીય તટસ્થતા મહત્ત્વની બાબત ગણાઈ છે. અહીં માસ્ટરમૅન સમિતિએ પોતાના અહેવાલમાં જણાવેલું કે "લોકમત એક એવા સંવેદનશીલ બેરોમીટર જેવો છે, જેમાં સિવિલ સેવાની પરંપરાગત તટસ્થતાનો કોઈ પણ સ્વરૂપે ભંગ થાય તો તીક્ષ્ણ પ્રતિક્રિયાનો પ્રારંભ થાય છે." વહીવટીશાસ્ત્રી એફ. એમ. માર્ક્સના મતે તટસ્થતાનાં નકારાત્મક અને વિધેયાત્મક એમ બે પાસાં બતાવ્યાં છે. તેમના મતે તટસ્થતાનો નકારાત્મક અર્થ એ સૂચવે છે કે 'સિવિલ સેવકોએ રાજકીય પક્ષાપક્ષીની ભાવનાથી પર રહીને સરકારના નીતિઘડતર અને નીતિ અમલમાં સહકાર આપવાનો છે. જ્યારે વિધેયાત્મક અર્થમાં તટસ્થતા અને શિસ્તબદ્ધપણે અને પૂર્વગ્રહરહિતપણે પ્રત્યેક સરકારને વફાદાર રહેવામાં છે.'

યુ.એસ.એ.ની પ્રમુખ પદ્ધતિમાં પણ પ્રમુખ ગારફિલ્ડની હત્યા પછી 1833ના પેડલ્ટન ધારા દ્વારા લાયકાત આધારિત સિવિલ સેવાના ખ્યાલ સાથે તટસ્થતાનો ખ્યાલ વિકસ્યો છે. હુવરપંચે પોતાના અહેવાલમાં જણાવેલું કે (સિવિલ સેવકોએ) તેમણે રાજકીય રીતરસમોથી દૂર રહેવું જોઈએ તથા નીતિ સંબંધી બાબતોમાં પણ પોતાની તટસ્થતા જાળવી રાખવી જોઈએ."

ભારતે સિવિલ સેવામાં તટસ્થતાનો ખ્યાલ બ્રિટિશ સંસદીય 'મૉડલ' ઉપરથી મેળવ્યો છે. પરંતુ ફ્રાંસમાં સિવિલ સેવકોની રાજકીય તટસ્થતા માટે આગ્રહ રખાતો નથી. એટલું જ નહીં તેઓ રાજકીય ભાગીદારી કરી શકે છે.

ફ્રાન્સના અપવાદ સિવાય લોકશાહી દેશો એવું માને છે કે રાજકીય તટસ્થતાને લીધે સિવિલ સેવકોની વિશ્વસનીયતા વધે છે. તેમની કાર્યક્ષમતામાં વધારો થાય છે. તેઓ સ્થિર અને અનામી રહીને ન્યાયપૂર્ણ રીતે સેવા આપી શકે છે. સિવિલ સેવકોની તટસ્થતાનો આ ખ્યાલ પ્રૉ. કે. ડી. દેસાઈના મતે ત્રિપક્ષીય વિશ્વાસ ઉપર આધારિત છે : (અ) લોકોને એ વિશ્વાસ રહે છે કે સિવિલ સેવકો તેમને નિષ્પક્ષપણે સેવા આપશે. (બ) સત્તા ઉપર આવનાર કોઈ પણ પક્ષની સરકારને એ વિશ્વાસ રહે છે કે સિવિલ સેવકો વફાદારીપૂર્વક કામ કરશે. (ક) સિવિલ સેવકોને એ વિશ્વાસ રહે છે કે તેમને બઢતી આપતી વખતે રાજકીય પક્ષાપક્ષીને બદલે લાયકાતને ધ્યાનમાં લેવામાં આવશે. આમ, ત્રણેય પક્ષોના વિશ્વાસને લીધે સિવિલ સેવકો તટસ્થપણે સેવા આપી શકે છે.

જોકે બીજા વિશ્વયુદ્ધ પછી રાજકીય તટસ્થતાના આ ખ્યાલમાં પરિવર્તન આવ્યું છે. આજે વિકસિત લોકશાહી દેશોમાં પણ નીતિઘડતરમાં ઉચ્ચ સિવિલ સેવકો ભાગીદાર બને તે માટે સરકાર તેમને વિશ્વાસમાં લે છે. ત્યારે વિકાસશીલ દેશો માટે તો સિવિલ સેવકો રાજકીય નેતૃત્વને-સરકારની નીતિઘડતરમાં ભાગ લે અને ઉપયોગી સૂચનો આપે તે સ્વાભાવિક રીતે જરૂરી મનાય છે. પોલ એપલીબી સમિતિએ પોતાના અહેવાલમાં જણાવ્યું છે કે આજે બધા વહીવટકારો રાજનીતિજ્ઞો છે. કારણ કે તેઓ લોકહિત માટે ઉત્તરદાયી છે. સરકારી નીતિઓ માટે લોકોનું અનુમોદન તથા તેના અમલમાં લોકોનો સહકાર મેળવવો આધુનિક સિવિલ સેવકોનાં મહત્ત્વપૂર્ણ કર્તવ્યોમાંનું એક છે.

આમ, આજે સિવિલ સેવકો ઉચ્ચ કક્ષાએ નીતિઘડતરમાં ભાગ લે પરંતુ સક્રિય રાજકારણથી પર રહે તે જરૂરી છે. લોકશાહી દૃષ્ટિએ તેઓ ચૂંટણીમાં મતદાન કરવાનો અધિકાર ધરાવે છે. વ્યક્તિગત રીતે તેમને રાજકીય પક્ષ માટે ગમા કે અણગમાની લાગણી હોઈ શકે. પરંતુ આ માટે તેઓ જાહેર ચર્ચામાં ભાગ લઈ શકે નહીં. તે કોઈ પ્રકારના લેખ કે પુસ્તક લખી શકે નહીં. રાજ્યવહીવટના સાતત્ય માટે તેઓ પ્રત્યેક પક્ષીય સરકાર સાથે તટસ્થ રહે તે જરૂરી છે.

આ સિવિલ સેવકો જે સેવા આપે છે તેમાં અનિયમિતતાનો આગ્રહ એ તેમની તટસ્થતાને પોષક છે. નીતિઘતર અને અમલના યશ કે અપયશના તેઓ ભાગીદાર બને નહીં. તે માટે આ નિર્ણયો સાથે તેમનું નામ નહીં પરંતુ રાજકીય કારોબારીનું નામ સાંકળવામાં આવે છે. આમ સિવિલ સેવકોએ રાજ્યવહીવટના અંગ તરીકે તટસ્થ અને અનામીપણે સેવા આપવી એ આદર્શ બાબત છે.

પ્રકરણ - 6
નાણાકીય વહીવટ

(નાણાકીય વહીવટ અર્થ-મહત્ત્વ, એકમો કે તંત્રો, અંદાજપત્રનો ખ્યાલ, અંદાજપત્ર બનાવવું અને તેનો અમલ, વૈધાનિક નિયંત્રણ, હિસાબ અને હિસાબ-તપાસણી (ઑડિટ))

"બધા જ વ્યવહારો નાણાં ઉપર આધારિત હોય છે. તેથી કોષ (ટ્રેઝરી) ઉપર સંપૂર્ણ ધ્યાન આપવું જોઈએ."

- **કૌટિલ્ય**

વિશ્વનો કોઈ પણ દેશ સમાજવાદી કે મૂડીવાદી, લોકશાહી કે સરમુખત્યારશાહી શાસનવ્યવસ્થાવાળો હોય તેના માટે નાણાકીય વહીવટ તેનો પ્રાણપ્રશ્ન હોય છે. સરકારનું કોઈ પણ કાર્ય કરવા માટે નાણાકીય વ્યવસ્થાની જરૂર પડે છે. તેથી જ નાણાકીય વ્યવસ્થા અંગે અર્થશાસ્ત્રીઓની જેમ વહીવટીશાસ્ત્રીઓએ પણ ગંભીરતાથી ચિંતન કરેલું છે.

વહીવટશાસ્ત્રીઓના મતે નાણાકીય કાર્યોના સંચાલન અંગેના શાસ્ત્રને નાણાકીય વહીવટ કહેવામાં આવે છે. વહીવટીશાસ્ત્રી જ્હોન પીફનરના મતે નાણાકીય વહીવટ એક ગતિશીલ પ્રક્રિયા છે, જેનો ઉદ્દેશ : (1) અંદાજપત્ર તૈયાર કરવું, (2) અંદાજપત્ર માટે ધારાસભાની અનુમતિ પ્રાપ્ત કરવી, (3) અંદાજપત્રનો અમલ કરવો (4) નાણાનું સંચિતનિધિ દ્વારા સંચાલન કરવું, (5) અંદાજપત્ર અંગેની પ્રક્રિયાઓ માટે ધારાસભાને જવાબદાર હોવું.

પ્રો. એલ. ડી. વ્હાઇટના મતે, "નાણાકીય સંચાલનમાં તેના પ્રમુખ પેટા વિભાગોમાં અંદાજપત્રનું ઘડતર, ઔપચારિક પગલાં (ધારાસભાનાં) દ્વારા માન્યતા, ખર્ચ ઉપર કારોબારીનું નિરીક્ષણ, હિસાબ અને અહેવાલની પ્રથા દ્વારા નિયંત્રણ, સંચિત નિધિસંચાલન અને મહેસૂલ એકત્રીકરણ તથા તપાસણી (ઑડિટ) વગેરેનો સમાવેશ થાય છે." આમ નાણાકીય વહીવટમાં રાજ્યની આવકજાવકનો અંદાજ મેળવવો, ધારાસભા દ્વારા તેની સંમતિ મેળવવી, કરવેરા અને આવકના અન્ય સ્રોતો દ્વારા નાણાં એકત્ર કરવાં, તેનો રાજ્યના વિકાસ માટે કાયદેસરના એકમો દ્વારા ખર્ચ

કરવો, તેના હિસાબો રાખવા અને તેની અધિકૃત રીતે તપાસણી (ઑડિટ) કરવી, જેવી બાબતોનો સમાવેશ થાય છે.

રાજ્યવહીવટ માટે નાણાંનું ખૂબ જ મહત્ત્વ છે. કારણ કે રાજ્યના તમામ વર્ગના લોકો તેમની ક્ષમતા પ્રમાણે કરવેરા ભરતા હોય છે. કરવેરા સિવાયના દેવા પેટે લેવાતાં નાણાં પણ આખરે લોકોના માથે ભાર વધારનારાં હોય છે. તેથી લોકશાહી દેશોના રાજ્યવહીવટ માટે નાણાંનો યોગ્ય માર્ગે અને કરકસરપૂર્વકનો ઉપયોગ એ મહત્ત્વની બાબત બને છે. રાજ્યના નીતિવિષયક નિર્ણયોના ઘડતર અને અમલ માટે નાણાકીય પગલાં મહત્ત્વની બાબત હોય છે. વહીવટી સંચાલન, સંકલન અને નિયંત્રણમાં નાણાકીય વહીવટ, અગત્યનું સ્થાન ધરાવે છે. તેથી જ વહીવટીશાસ્ત્રી વિલોગ્બીએ કહ્યું છે કે, "એક કાર્યક્ષમ શાસનની સમસ્યાઓનાં અંતર્હિત વિવિધ તત્ત્વોમાં નાણાકીય વહીવટથી વધુ મહત્ત્વનું બીજું કોઈ તત્ત્વ નથી."

- નાણાકીય વહીવટનાં બે પાસાં છે : માળખું અને પ્રક્રિયા. નાણાકીય વહીવટના માળખામાં આપણે નાણાખાતું, હિસાબ તથા ઑડિટ વિભાગનો સમાવેશ કરી શકીએ. જ્યારે નાણાકીય વહીવટની પ્રક્રિયામાં અંદાજપત્ર ઘડતર અને અમલનો સમાવેશ કરી શકીએ.

(1) નાણાકીય વહીવટનાં માળખાં - સંગઠનો કે એકમો

નાણાકીય વહીવટમાં સંગઠન સ્વરૂપે રાજયની મુખ્ય કારોબારી, નાણાખાતું તેના પેટાવિભાગો, ધારાસભા, ઑડિટ વિભાગ અને ધારાસભાની સમિતિઓનો સમાવેશ કરી શકાય. પ્રત્યેક દેશના બંધારણ અને રાજકીય પરંપરાઓએ તેમના નાણાકીય વહીવટના સંગઠનીય એકમોને વિશેષતા આપી છે. નાણાકીય એકમોની સમજ મેળવવા આપણે ત્રણ લોકશાહી દેશો બ્રિટન, ભારત અને અમેરિકાનાં કેન્દ્રીય નાણાકીય સંગઠનોનો વિચાર કરીશું.

(1) બ્રિટિશ ટ્રેઝરી : બ્રિટનમાં નાણાવિભાગને ટ્રેઝરીને નામે ઓળખવામાં આવે છે. તે કારોબારીનો એક વિભાગ હોવા છતાં વિશ્વના અન્ય દેશોના નાણાં વિભાગ કરતાં તે આગવું સ્થાન અને ભૂમિકા ભજવે છે. તેના વડા નાણાપ્રધાન 'ચાન્સેલર ઑફ એક્ષ્ચેકર' પ્રધાનમંડળમાં બ્રિટનના વડાપ્રધાન પછીનું મહત્ત્વનું સ્થાન ધરાવે છે. બ્રિટનનું બંધારણ દસ્તાવેજી ન હોવા છતાં પરંપરાઓએ બ્રિટિશ ટ્રેઝરીનું સ્થાન ખૂબ જ મજબૂત બનાવ્યું છે. તે અંદાજપત્રનું ઘડતર કરે છે, સંસદની અનુમતિ મેળવે છે અને તેનો વ્યવહારમાં અમલ કરે છે. તે વિવિધ સરકારી વિભાગોને નાણાં ફાળવે છે. નાણાકીય વહીવટ ઉપર નિરીક્ષણ અને નિયંત્રણ ધરાવે છે. તે કાર્મિક વહીવટીના પ્રશ્નો અંગે વિચારણા કરે છે અને વહીવટી સુધારણાનું કાર્ય પણ કરે છે. ટ્રેઝરીની નીચે દેશના અર્થતંત્ર અને સિવિલ સેવાને લગતાં કાર્યો માટે પેટાવિભાગો ગોઠવાયેલા છે. જેના દ્વારા ટ્રેઝરી એક તરફ નાણાપ્રધાનને અને બીજી તરફ વડાપ્રધાનને જવાબદાર છે.

(2) ભારતનું નાણાખાતું :

ભારત બ્રિટિશ સામ્રાજ્ય નીચે દોઢસો વર્ષ જેટલું રહ્યું તેથી ભારતના નાણાખાતાનો વિકાસ બ્રિટનના પ્રભાવ નીચે થયો. ભારતમાં, બ્રિટિશ કંપનીના શાસનમાં 1810માં નાણાકીય એકમનો પ્રારંભ થયો. 1843માં તે પૂર્ણ વિભાગ બન્યો. 1857માં બ્રિટિશ સરકારની સીધી હકૂમત નીચે આવ્યા પછી 1860માં પ્રથમ વખત અંદાજપત્રપ્રથા દાખલ થઈ.

સ્વતંત્ર ભારતે બ્રિટિશ 'મૉડેલ'વાળી સંસદીય લોકશાહી સ્વીકારી છે. આમ છતાં, ભારતનું નાણાખાતું બ્રિટિશ ટ્રેઝરી જેટલું સક્ષમ નથી. ભારતમાં નાણાપ્રધાનનું સ્થાન ત્રીજા ક્રમે, એટલે કે, ગૃહપ્રધાન પછીનું ગણાય છે. નાણાખાતું દેશનું અંદાજપત્ર તૈયાર કરે છે. (રેલવેનું અંદાજપત્ર રેલવે પ્રધાન દ્વારા અલગ રીતે તૈયાર થાય છે.) તેને લોકસભામાં પસાર કરાવે છે અને તેનો અમલ કરે છે. તે કેન્દ્રના વિવિધ વિભાગોને નાણાંની ફાળવણી કરે છે અને વિદેશી હૂંડિયામણનું નિયમન કરે છે અને સરકારી ખર્ચ ઉપર અંકુશ રાખે છે. આર્થિક આયોજનનું કાર્ય આયોજનપંચને અને કાર્મિક વ્યવસ્થાનું તંત્ર કેન્દ્ર જાહેર સેવાપંચ નીચે અલગ મુકાય છે. તે દૃષ્ટિએ બ્રિટિશ ટ્રેઝરી કરતાં તેનું ક્ષેત્ર ઓછું હોવા છતાં ભારતની સમવાયતંત્રી વ્યવસ્થા અને અન્ય દેશો કરતાં મોટા અર્થતંત્રની દૃષ્ટિએ તેના કાર્ય માટે ઘણા પેટાવિભાગોમાં વહેંચાયેલું છે.

(3) સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકાનું નાણાખાતું :

યુ.એસ.એ. ના બંધારણે સત્તાવિશ્લેષણના સિદ્ધાંતનો વ્યાપક અમલ કર્યો છે તેથી નાણાકીય વહીવટ પ્રમુખ અને કૉંગ્રેસનાં અધિકારક્ષેત્રો વચ્ચે સંઘર્ષમાંથી પસાર થયેલો છે. બંધારણના અમલ પછીનાં દોઢસો વર્ષ સુધી કેન્દ્ર સરકારનાં વિવિધ ખાતાં પોતાની નાણાકીય દરખાસ્તો કૉંગ્રેસ પાસે સીધી મૂકતાં. પરંતુ 1921ના બજેટ ઍન્ડ ઍકાઉન્ટિંગ ઍક્ટ દ્વારા નાણાખાતાને સુગ્રથિત કરવા સફળ પ્રયત્ન થયો અને તેના ઉપર પ્રમુખની સત્તા વ્યાપક બની. આમ છતાં, આજે પણ નાણાખાતું (અ) બ્યૂરો ઑફ ધ બજેટ, (બ) ટ્રેઝરી અને (ક) સામાન્ય હિસાબી કચેરી એવા ત્રણ વિભાગમાં વહેંચાયેલું છે.

નાણાકીય સંચાલન, અંદાજપત્ર ઘડતર અને વહીવટ પુનર્રચનાની કામગીરી સંભાળતું, 'બ્યૂરો ઑફ ધ બજેટ', નાણાખાતાની મુખ્ય સંસ્થા છે, જે પ્રમુખ સાથે સંકળાયેલી છે. તેની વિગતે ચર્ચા આગળ કરીશું.

અહીં ટ્રેઝરી વિભાગીય સ્તરે પ્રમુખના વડપણ નીચે કાર્ય કરે છે. નાણાકીય નીતિ નક્કી કરે છે. તે વિવિધ ખાતાંને નાણાની વહેંચણી કરે છે. આવકની વસૂલાત, હિસાબોના રેકોર્ડ અને ટંકશાળને લગતાં કાર્યો તેની પાસે છે.

જાહેર હિસાબ સમિતિ કૉમ્પ્ટ્રોલર જનરલના અધ્યક્ષપણા નીચે કામ કરે છે. તે સ્વતંત્રપણે હિસાબોનાં ધોરણો વિકસાવે છે અને તેનું ઑડિટ કરે છે. તે કૉંગ્રેસને જવાબદાર રહીને કાર્ય કરે છે.

બ્રિટન, ભારત અને યુ.એસ.એ.નાં આ કેન્દ્રીય નાણાકીય સંગઠનો ત્યાંની મુખ્ય કારોબારીના નેતૃત્વના માર્ગદર્શન પ્રમાણે કાર્ય કરે છે. આ કેન્દ્રીય વિભાગોને દેશના તમામ વિભાગો નાણાકીય વહીવટમાં મદદરૂપ થતા હોય છે. લોકશાહી દેશોમાં નાણાં આખરે લોકોનાં ગણાય છે તેથી નાણાં યોગ્ય માર્ગે વપરાય છે કે નહીં તેનો હિસાબ અને તપાસણી રાખતું બંધારણીય દરજ્જાનું ક્ષેત્ર હોય છે. જેની વિગતે ચર્ચા આપણે આગળ કરી છે. આ ઑડિટતંત્રના હિસાબોના અહેવાલ લોકોના પ્રતિનિધિની સંસ્થા ધારાસભામાં મુકાય છે. ધારાસભા તે અહેવાલનું બારીકાઈથી નિરીક્ષણ કરી શકે તે માટે બ્રિટન અને ભારતમાં બે સંસદીય સમિતિઓ છે : અંદાજ સમિતિ અને જાહેર હિસાબ સમિતિ. જ્યારે યુ.એસ.એ.માં કૉંગ્રેસના ઉપલા ગૃહ સૅનેટની વિનિયોગ સમિતિઓ આ કામ સંભાળે છે.

ટૂંકમાં, દેશનાં કેન્દ્રીય નાણાકીય વહીવટના મળાખામાં સંગઠન સ્તરે મુખ્ય કારોબારી-નાણાખાતું - પેટાવિભાગો - ઑડિટ વિભાગ અને સંસદ તથા તેની સમિતિઓનો સમાવેશ થાય છે.

અંદાજપત્ર :

અંદાજપત્ર એ નાણાકીય વહીવટની પ્રક્રિયાને વ્યક્ત કરે છે. અંદાજપત્ર પ્રથાનો વિકાસ લોકશાહીના વિકાસની સાથે થયો છે. ખાસ કરીને, સંસદીય લોકશાહીની જનની ગણાતા બ્રિટનમાં અને પાર્લમેન્ટ વચ્ચે નાણાકીય સત્તા મેળવવાના સંઘર્ષમાંથી અંદાજપત્રપ્રથાનો વિકાસ થયો છે. તેમાં પાર્લમેન્ટના વિજયને લીધે નાણાકીય વહીવટ ઉપર પ્રજાકીય અંકુશની પ્રથા વિકસી છે.

અંદાજપત્રનો અર્થ : રાજયની નાણાકીય વ્યવસ્થાને ચોક્કસ સ્વરૂપ આપનાર અંદાજપત્ર માટે અંગ્રેજીમાં વપરાતો શબ્દ બજેટ ફ્રેન્ચ ભાષાના 'બોઝેટ' શબ્દ ઉપરથી ઊતરી આવ્યો છે. જેનો અર્થ ચામડાની થેલી એવો ફ્રેન્ચ ભાષામાં થતો હતો. ઈ.સ. 1733માં બ્રિટિશ વડાપ્રધાન રોબર્ટ વૉલપૉલ ચામડાની થેલીમાં દેશની આવક-જાવકનો અંદાજ આમની સભા સમક્ષ લાવેલા. ત્યારે કોઈએ પેલી ચામડાની થેલીને ધ્યાનમાં લઈને વ્યંગમાં 'નાણાપ્રધાને પોતાનું અંદાજપત્ર (બજેટ) ખોલ્યું' તે સમયથી દેશના આ વાર્ષિક અંદાજને 'બજેટ' નામે ઓળખવાનું શરૂ થયું એમ માનવામાં આવે છે. ભારતમાં બજેટને 'વાર્ષિક નાણાકીય દસ્તાવેજ' કહે છે. વહીવટીશાસ્ત્રી માર્શલ ડિમોકના મતે 'અંદાજપત્ર એક નાણાકીય યોજના છે. તેમાં ગત વર્ષના નાણાકીય અનુભવનું ટૂંકમાં વર્ણન હોય છે તથા આગામી વર્ષની યોજના આપવામાં આવી હોય છે.' વહીવટીશાસ્ત્રી ડબલ્યુ એફ. વિલોગ્બીના મતે, "અંદાજપત્ર એ આવક અને ખર્ચના માત્ર અંદાજો કરતાં કાંઈ વિશેષ છે. તે એકીસાથે અહેવાલ, અંદાજ અને દસ્તાવેજ એ ત્રણે છે ને હોવું જોઈએ."

વહીવટશાસ્ત્રીઓની આ વ્યાખ્યાઓ ઉપરથી જણાય છે કે આજે અંદાજપત્રનો વિસ્તૃત અર્થ કરવામાં આવે છે. આજે અંદાજપત્રનો સરકારની આવક અને ખર્ચના

અંદાજથી આગળ વધીને તેમાં રાજ્યની સમગ્ર નાણાકીય અને ભૌતિક પરિસ્થિતિ, વિકાસના વ્યૂહોની નાણામંત્રી દ્વારા સંસદના પ્રથમ ગૃહમાં રજૂઆત થાય છે. નાણામંત્રી અંદાજપત્રને પોતાની સરકારની નીતિ અને પોતાની સ્વવિવેકની સત્તા પ્રમાણે પરિવર્તિત કરવાની મોકળાશ ધરાવે છે. પ્રો. કીર્તિદેવ દેસાઈનો મતે અંદાજપત્રમાં સાત બાબતોનો સમાવેશ થાય છે : (1) રાષ્ટ્રની આર્થિક પરિસ્થિતિ અંગે અહેવાલ, (2) ગત વર્ષના ખર્ચ અને આવકની વિગતો, (3) આગામી વર્ષના કાર્યક્રમનો નકશો, (4) વિભાગવાર અને પ્રવૃત્તિવાર ખર્ચના અંદાજો, (5) અંદાજેલા ખર્ચને પહોંચી વળવા માટે કરવેરાની દરખાસ્તો, (6) વિવિધ પ્રવૃત્તિઓ માટે વિવિધ વિભાગોને મંજૂરી આપતા વિનિયોગ ધારા (એપ્રોપ્રીએશન ઍક્ટ)નો ખરડો અને (7) નવા કરવેરાની દરખાસ્તોને વૈધાનિક સ્વરૂપ આપતો વિત્તધારાનો ખરડો.

અંદાજપત્ર અંગેની ચોક્કસ જવાબદારી સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકામાં સંચાલન કાર્યાલય અને અંદાજપત્ર (ઓ.એમ.બી.) જે પહેલાં બ્યૂરો ઑફ ધ બજેટ તરીકે ઓળખાતું, બ્રિટનમાં 'ટ્રેઝરી' અને ભારતમાં નાણાંખાતાની ગણાય છે. પ્રત્યેક રાજ્યમાં આ પ્રમાણે અંદાજપત્ર અંગેની જવાબદારી ચોક્કસ કરાયેલી હોવાથી અંદાજપત્ર વિશ્વાસપાત્ર બને છે. તેમાં રજૂ કરાયેલા આંકડા, અંદાજો અને માહિતી આધારભૂત ગણાય છે. આ સાથે અંદાજપત્રના જે ઉદ્દેશો રખાયા હોય છે તેની સિદ્ધિ માટે અંદાજપત્રનો પ્રામાણિકપણે અમલ થાય તેવો પ્રયત્ન થાય છે.

અંદાજપત્રના સિદ્ધાંતો :

નાણાકીય વહીવટના અસરકારક સાધન તરીકે અંદાજપત્ર કેટલાક સિદ્ધાંતો ઉપર આધારિત હોય તે જરૂરી છે. આ સિદ્ધાંતોને આધારે ઘડાયેલું અંદાજપત્ર સંગીન અને અર્થપૂર્ણ હોય છે એમ હેરોલ્ડ સ્મિથનું કહેવું છે. આ સિદ્ધાંતો નીચે પ્રમાણે છે :

(1) અંદાજપત્ર સમતુલિત હોવું જોઈએ : સામાન્ય રીતે એવી અપેક્ષા રખાય છે કે અંદાજપત્રમાં અનુમાનિત ખર્ચ રાજ્યના નાણાકીય ભંડોળ કે આવક કરતાં વધુ ન હોય. આવું અંદાજપત્ર સમતુલિત અંદાજપત્ર ગણાય છે. તે રાજ્યની નાણાકીય સ્થિરતાને પ્રગટ કરે છે.

જ્યારે અપેક્ષિત ખર્ચ રાજ્યની આવક કરતાં અંદાજપત્રમાં ઓછો રખાયો હોય ત્યારે તે 'પુરાંતવાળું અંદાજપત્ર' ગણાય છે. સમતુલિત અને પુરાંતવાળું અંદાજપત્ર સ્વાભાવિક રીતે આવકારદાયક ગણાય છે. પરંતુ આજે ખાધપૂરક અંદાજપત્ર કે જેમાં આવક કરતાં અનુમાનિત ખર્ચ વધુ હોય છે તે પણ ભારે ટીકાપાત્ર ગણાતા નથી. આજે રાજ્યે લોકકલ્યાણની ઘણી પ્રવૃત્તિઓ ઉદારીકરણના યુગમાં પણ ચાલુ રાખવી પડે છે. તેથી સ્વાભાવિક રીતે વિશ્વનાં મોટા ભાગનાં રાજ્યોનાં અંદાજપત્ર ખાધપૂરક બનવાની શક્યતા રહે છે.

(2) અંદાજો ચોક્કસ હોવા જોઈએ : અંદાજપત્રમાં રજૂ કરાતા અંદાજો ચોક્કસ

હોવા જોઈએ. કેટલીક વાર રાજકીય ઉદ્દેશથી અંદાજો જરૂર કરતાં નીચે રખાય છે પરંતુ જરૂર કરતાં ઓછા ખર્ચના અંદાજ સમગ્ર અંદાજપત્રની વ્યવસ્થાને અસમતુલિત બનાવે છે. જ્યારે વધુ પડતા અંદાજ પ્રજા ઉપર વધુ પડતો કરબોજ નાંખનારા બને છે.

(3) અંદાજપત્રીય એકતા : આ સિદ્ધાંતના સમર્થકોનું માનવું છે કે રાજ્યના સમગ્ર ખર્ચાઓ માટે એકજ અંદાજપત્ર હોવું જોઈએ. વિશિષ્ટ હેતુઓ માટે અલગ ખર્ચ અંગે અલગ નાણાં ફાળવવાની પ્રથાનો આ સિદ્ધાંત વિરોધ કરે છે. આમ છતાં, વિશ્વનાં કેટલાંક રાજ્યોમાં આ સિદ્ધાંતનો અપવાદરૂપે ભંગ થતો જણાય છે. દા.ત., ભારતમાં 1921માં રેલવે માટે વિશાળ નાણાકીય જોગવાઈની જરૂર પડેલી ત્યારથી આજપર્યંત રેલવેનું અલગ અંદાજપત્ર ચાલુ છે.

(4) રદ થતા અનુદાનનો નિયમ : ધારાસભા દ્વારા અંદાજપત્રમાં મંજૂર થયેલાં નાણાં માટેની માંગણી જે તે ખાતાએ ચોક્કસ સમયમાં જ કરવાની હોય છે. આ સાથે મંજૂર થયેલાં નાણાં જે-તે વર્ષમાં ખર્ચવાનાં હોય છે. તેમ કરવામાં જો કોઈ ખાતું નિષ્ફળ રહે તો તે અનુદાન પરત કરવાનું રહે છે. બચેલી રકમ બીજા વિભાગ કે બીજી પ્રવૃત્તિમાં વાપરવાનો પ્રતિબંધ એ લોકશાહી અંકુશનું અસરકારક સાધન છે.

(5) પૂર્વ આદેશ : અંદાજપત્ર ચોક્કસ દિવસે અને સમયે કારોબારી દ્વારા ધારાસભામાં રજૂ થવું જોઈએ. આ અંદાજપત્ર એક વર્ષ માટેની માંગણીઓને સમાવતું હોય તે જરૂરી છે. તેમ ન થાય તો વધુ નાણાકીય જરૂરિયાત માટે પૂરક અંદાજપત્ર રજૂ કરવું પડે. કેટલીક વાર અંદાજપત્ર સામે મોટો હોબાળો ન થાય તે માટે અંદાજપત્ર રજૂ થવાનું હોય તેના કેટલાક દિવસ પહેલાં જ વસ્તુઓ પરના વેરા વધારી દેવાય છે. જે આ સિદ્ધાંતનો ભંગ છે.

(6) ટ્રેઝરી અંકુશ : ધારાસભા વિવિધ ખાતાંને આગામી વર્ષના ખર્ચ માટે અંદાજપત્ર દ્વારા પૂર્વમંજૂરી આપે છે, તે ખર્ચ કરવાનો આદેશ નથી. આવો આદેશ અંદાજપત્રના અમલના વિવિધ તબક્કે ટ્રેઝરી કે નાણાખાતા દ્વારા અપાય છે. આમ ટ્રેઝરી નાણાખાતા સ્વરૂપે કારોબારીનો ખર્ચ ઉપરનો વાસ્તવિક અંકુશ એ અંદાજપત્રનો મહત્ત્વનો સિદ્ધાંત છે.

પ્રત્યેક રાજ્ય પોતાના અંદાજપત્રને અર્થપૂર્ણ બનાવવા માટે આ સિદ્ધાંતોનો વત્તેઓછે અંશે અમલ કરે છે.

અંદાજપત્રનું ઘડતર અને તેનો અમલ :

પ્રથમ આપણે અંદાજપત્રના ઘડતરનો વિચાર કરીશું. અંદાજપત્રના ઘડતરની વિચારણા કરતી વખતે એ યાદ રાખવું જરૂરી છે કે અંદાજપત્રો બે જુદાં જુદાં સ્વરૂપનાં ઘડાય છે. પ્રથમ સંસ્થાકીય અને બીજું છે કાર્યાનુસારી અંદાજપત્ર. પ્રથમ પ્રકારમાં ખર્ચનાં અંદાજો સંસ્થાઓ કે વિભાગોને ધ્યાનમાં રાખીને તૈયાર થાય છે. બ્રિટન, ભારત, ફ્રાન્સ જેવા વિશ્વના મોટા ભાગના દેશોમાં અંદાજપત્રો તૈયાર કરતી વખતે આ

બાબત ધ્યાનમાં લેવાય છે. બીજા પ્રકારમાં ખર્ચના અંદાજો કાર્યો કે પ્રવૃત્તિઓને ધ્યાનમાં રાખીને તૈયાર કરાય છે.. પ્રથમ હુવરપંચની ભલામણ પ્રમાણે 1951થી યુ.એસ.એ.નું અંદાજપત્ર આ પ્રમાણે ઘડાય છે.

અંદાજપત્ર ઘડતરની પ્રક્રિયાનો વિચાર કરીએ તો આ પ્રક્રિયાનાં બે પાસાં છે : પ્રથમ અંદાજોની તૈયારી અને બીજું નાણાકીય અધિનિયમની રચના, જેમાં તૈયાર કરાયેલા અંદાજોને ધારાસભામાં રજૂ કરવા તથા ધારાસભા દ્વારા તેની સ્વીકૃતિ મહત્ત્વની બાબત છે.

અંદાજપત્ર ઘડતરની પ્રક્રિયા જુદા જુદા દેશોમાં જુદા જુદા સ્વરૂપે હાથ ધરાય છે. અત્રે આપણે ત્રણ મહત્ત્વના દેશો ભારત, બ્રિટન તથા સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકાના સંદર્ભમાં વિચારણા કરી રહ્યા છીએ.

(અ) અંદાજોની તૈયારી : અંદાજપત્રના ઘડતરનો પ્રારંભ મુખ્ય કારોબારી દ્વારા નાણાકીય નીતિના સ્વરૂપે થાય છે. અંદાજપત્રના અંદાજો આ નીતિના સંદર્ભમાં તૈયાર થાય છે.

(1) ભારતમાં અંદાજોની તૈયારી : ભારતમાં અંદાજપત્ર ઘડતરની મુખ્ય જવાબદારી નાણા ખાતાની છે. તેને આયોજનપંચ અને ઍકાઉન્ટન્ટ જનરલ મદદ કરે છે. ભારતમાં નાણાકીય વર્ષ 1 એપ્રિલથી 31 માર્ચ સુધીનું ગણાય છે. અંદાજોની તૈયારીનું કામ જુલાઈ કે ઑગસ્ટ મહિનામાં શરૂ થાય છે. આ માટે નાણાખાતું જુદાં જુદાં ખાતાઓને એક પરિપત્ર મોકલે છે. જેના દ્વારા પ્રત્યેક ખાતા (રેલવે ખાતા સિવાય) આગામી વર્ષ માટેના અંદાજો તૈયાર કરે છે. ચોક્કસ ફોર્મમાં ખાતાની સ્થાનિક શાખાઓથી અંદાજો તૈયાર થઈને ખાતાના વડા પાસે પહોંચે છે. પોતાના ખાતાને થનારી આવકના સંદર્ભમાં વહીવટી દૃષ્ટિએ ખાતાના વડા અંદાજોની પ્રાથમિક ચકાસણી કરે છે. ત્યાર બાદ જરૂરી સુધારા સાથે ઑક્ટોબર માસની શરૂઆતમાં આ અંદાજો ઍકાઉન્ટન્ટ જનરલને સોંપાય છે. અહીં તમામ ખાતાઓના અંદાજોની પુનઃ ચકાસણી કરીને નવેમ્બર માસની મધ્યમાં અંદાજો નાણાખાતાને સોંપાય છે.

નાણાખાતું આ તમામ અંદાજોની કરકસરના દૃષ્ટિકોણથી ફરીથી ચકાસણી કરી ડિસેમ્બર માસમાં અંદાજપત્ર તૈયાર કરે છે. જાન્યુઆરી માસમાં કૅબિનેટની સંમતિ મેળવીને ફેબ્રુઆરી મહિનાના છેલ્લા દિવસે સંસદમાં નાણાપ્રધાન અંદાજપત્ર રજૂ કરે છે.

(2) ગ્રેટબ્રિટનમાં અંદાજોની તૈયારી : બ્રિટનમાં અંદાજપત્ર ઘડતરની મુખ્ય જવાબદારી ટ્રેઝરીની છે. અહીં નાણાકીય વર્ષ 1 એપ્રિલથી શરૂ થાય છે. નવા અંદાજપત્ર માટેના અંદાજો તૈયાર કરવાનું કામ 1 ઑક્ટોબરથી સરકારનું પ્રત્યેક ખાતું શરૂ કરે છે. ટ્રેઝરીની સૂચનાઓ પ્રમાણે પ્રત્યેક ખાતું પોતાના ખર્ચ અને આવકના અંદાજો તૈયાર કરીને 15 જાન્યુઆરી સુધીમાં ટ્રેઝરીને મોકલે છે. ટ્રેઝરી આ અંદાજોની

બાબત ધ્યાનમાં લેવાય છે. બીજા પ્રકારમાં ખર્ચના અંદાજો કાર્યો કે પ્રવૃત્તિઓને ધ્યાનમાં રાખીને તૈયાર કરાય છે. પ્રથમ હુવરપંચની ભલામણ પ્રમાણે 1951થી યુ.એસ.એ.નું અંદાજપત્ર આ પ્રમાણે ઘડાય છે.

અંદાજપત્ર ઘડતરની પ્રક્રિયાનો વિચાર કરીએ તો આ પ્રક્રિયાનાં બે પાસાં છે : પ્રથમ અંદાજોની તૈયારી અને બીજું નાણાકીય અધિનિયમની રચના, જેમાં તૈયાર કરાયેલા અંદાજોને ધારાસભામાં રજૂ કરવા તથા ધારાસભા દ્વારા તેની સ્વીકૃતિ મહત્ત્વની બાબત છે.

અંદાજપત્ર ઘડતરની પ્રક્રિયા જુદા જુદા દેશોમાં જુદા જુદા સ્વરૂપે હાથ ધરાય છે. અત્રે આપણે ત્રણ મહત્ત્વના દેશો ભારત, બ્રિટન તથા સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકાના સંદર્ભમાં વિચારણા કરી રહ્યા છીએ.

(અ) અંદાજોની તૈયારી : અંદાજપત્રના ઘડતરનો પ્રારંભ મુખ્ય કારોબારી દ્વારા નાણાકીય નીતિના સ્વરૂપે થાય છે. અંદાજપત્રના અંદાજો આ નીતિના સંદર્ભમાં તૈયાર થાય છે.

(1) ભારતમાં અંદાજોની તૈયારી : ભારતમાં અંદાજપત્ર ઘડતરની મુખ્ય જવાબદારી નાણા ખાતાની છે. તેને આયોજનપંચ અને ઍકાઉન્ટન્ટ જનરલ મદદ કરે છે. ભારતમાં નાણાકીય વર્ષ 1 એપ્રિલથી 31 માર્ચ સુધીનું ગણાય છે. અંદાજોની તૈયારીનું કામ જુલાઈ કે ઑગસ્ટ મહિનામાં શરૂ થાય છે. આ માટે નાણાખાતું જુદાં જુદાં ખાતાઓને એક પરિપત્ર મોકલે છે. જેના દ્વારા પ્રત્યેક ખાતા (રેલવે ખાતા સિવાય) આગામી વર્ષ માટેના અંદાજો તૈયાર કરે છે. ચોક્કસ ફોર્મમાં ખાતાની સ્થાનિક શાખાઓથી અંદાજો તૈયાર થઈને ખાતાના વડા પાસે પહોંચે છે. પોતાના ખાતાને થનારી આવકના સંદર્ભમાં વહીવટી દષ્ટિએ ખાતાના વડા અંદાજોની પ્રાથમિક ચકાસણી કરે છે. ત્યાર બાદ જરૂરી સુધારા સાથે ઑક્ટોબર માસની શરૂઆતમાં આ અંદાજો ઍકાઉન્ટન્ટ જનરલને સોંપાય છે. અહીં તમામ ખાતાઓના અંદાજોની પુનઃ ચકાસણી કરીને નવેમ્બર માસની મધ્યમાં અંદાજો નાણાખાતાને સોંપાય છે.

નાણાખાતું આ તમામ અંદાજોની કરકસરના દષ્ટિકોણથી ફરીથી ચકાસણી કરી ડિસેમ્બર માસમાં અંદાજપત્ર તૈયાર કરે છે. જાન્યુઆરી માસમાં કેબિનેટની સંમતિ મેળવીને ફેબ્રુઆરી મહિનાના છેલ્લા દિવસે સંસદમાં નાણાપ્રધાન અંદાજપત્ર રજૂ કરે છે.

(2) ગેટબ્રિટનમાં અંદાજોની તૈયારી : બ્રિટનમાં અંદાજપત્ર ઘડતરની મુખ્ય જવાબદારી ટ્રેઝરીની છે. અહીં નાણાકીય વર્ષ 1 એપ્રિલથી શરૂ થાય છે. નવા અંદાજપત્ર માટેના અંદાજો તૈયાર કરવાનું કામ 1 ઑક્ટોબરથી સરકારનું પ્રત્યેક ખાતું શરૂ કરે છે. ટ્રેઝરીની સૂચનાઓ પ્રમાણે પ્રત્યેક ખાતું પોતાના ખર્ચ અને આવકના અંદાજો તૈયાર કરીને 15 જાન્યુઆરી સુધીમાં ટ્રેઝરીને મોકલે છે. ટ્રેઝરી આ અંદાજોની

ઝીણવટપૂર્વક ચકાસણી કરીને અંદાજપત્ર તૈયાર કરે છે.

(3) સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકામાં અંદાજોની તૈયારી : અહીં અંદાજપત્રનાં અનુમાનોની તૈયારી સંચાલન કાર્યાલય અને અંદાજપત્ર (ઓએમબી)ના માધ્યમથી પ્રમુખ તૈયાર કરે છે. 'ઓએમબી'ના અધ્યક્ષ પ્રમુખ સાથે નાણાકીય નીતિની ચર્ચા-વિચારણા કરીને જૂન મહિનામાં અંદાજો તૈયાર કરવા પ્રત્યેક ખાતાઓને જરૂરી સૂચનો આપે છે. ખાતાકીય અંદાજો તૈયાર થઈને 'ઓએમબી' પાસે સપ્ટેમ્બર માસમાં પહોંચી જાય છે. અહીં અંદાજોની ઝીણવટભરી ચકાસણી થાય છે. ત્યારે બાદ તમામ ખાતાઓના અંદાજો અંગેની ભલામણો બ્યૂરો એક વિશેષ સમિતિ સમક્ષ રજૂ કરે છે. અહીં પૂરતી વિચારણા બાદ અંદાજપત્ર તૈયાર કરી પ્રમુખ પાસે રજૂ કરવામાં આવે છે. જાન્યુઆરી માસના અંતિમ દિવસે આ અંદાજપત્ર કૉંગ્રેસ સમક્ષ પ્રમુખના સંદેશા સાથે રજૂ કરવામાં આવે છે.

- **અંદાજપત્ર અધિનિયમ** : લોકશાહી પ્રથામાં સરકારની આગામી વર્ષની આવક અને ખર્ચના અંદાજો તૈયાર થયા પછી પ્રજાના પ્રતિનિધિઓ (ધારાસભા) દ્વારા તેને સ્વીકૃતિ મળે છે.

(1) ભારતમાં અંદાજપત્રીય અધિનિયમ :

ભારતમાં બંધારણની જોગવાઈ પ્રમાણે રાષ્ટ્રપતિ વતી નાણાંપ્રધાન ભારતની સંસદના પ્રથમ ગૃહ લોકસભામાં પ્રતિ વર્ષ ફેબ્રુઆરી માસના છેલ્લા દિવસે સવારે 11 કલાકે (પહેલાં સાંજે 5 વાગ્યે) રજૂ કરે છે. આ સમયે નાણાપ્રધાન પોતાના પ્રવચનમાં ચાલુ અને આગામી નાણાકીય વર્ષનું ચિત્ર રજૂ કરે છે. તેમાં કરવેરા સંબંધી પ્રસ્તાવો, ખેતી અને ઉદ્યોગોને રક્ષણ તથા આગામી વર્ષ માટે સરકારની નીતિની ઝલક જોવા મળે છે.

સંસદમાં અંદાજપત્ર રજૂ થયા પછી એકાદ અઠવાડિયા પછી સ્પીકરે નક્કી કરેલી તારીખે અંદાજપત્ર ઉપર સામાન્ય ચર્ચા થાય છે. જેમાં અંદાજપત્ર પાછળની નીતિવિષયક બાબત અંગે ચર્ચા થાય છે. અહીં પુછાતા પ્રશ્નોના ઉત્તર નાણાપ્રધાન આપે છે. ત્યાર બાદ પ્રત્યેક ખાતાએ માંગેલી રકમ ઉપર પણ ચર્ચા થઈ શકે છે. આ માટે ગૃહના નેતા સ્પીકર સાથે 26 દિવસ નક્કી કરે છે. આમ છતાં, પણ ચર્ચા પૂરી ન થાય તોપણ મતદાન માટે નક્કી થયેલા દિવસે અંદાજપત્રની તમામ માંગણીઓ મતદાન માટે મુકાય છે. આ સમયે વિરોધપક્ષ અંદાજપત્રમાં માંગેલી રકમમાં કાપ મૂકતી દરખાસ્ત મૂકી શકે છે. જો આવી દરખાસ્ત સરકારના વિરોધ વચ્ચે પસાર થઈ જાય તો તે અવિશ્વાસની દરખાસ્ત પુરવાર થઈ ગણાય છે. આમ થાય તો સરકારે રાજીનામું આપવું પડે છે.

લોકસભામાં ખાતાકીય માંગણીઓ મંજૂર થયા પછી તેને એક નાણાં વિનિયોગ ખરડા સ્વરૂપે સામાન્ય ખરડાની જેમ લોકસભામાંથી પસાર કરી સ્પીકરના પ્રમાણપત્ર

સાથે રાજ્યસભામાં મોકલાય છે. રાજ્યસભા આ ખરડા ઉપર ચર્ચા કરી શકે છે. પણ તેને રોકી શકતી નથી. આ ખરડા અંગે જરૂર જણાય તો ભલામણો સાથે તે 14 દિવસમાં લોકસભાને પરત મોકલી શકે છે. પરંતુ લોકસભા તે ભલામણો સ્વીકારવા બંધાયેલી નથી. બંને ગૃહમાંથી ખરડો પસાર થયે રાષ્ટ્રપતિને સહી માટે મોકલાય છે. તેમની સહી થતાં આ ખરડો 'નાણા વિનિયોગ કાયદા'નું સ્વરૂપ ધારણ કરે છે. આ કાયદાથી સરકારને સંચિતનિધિમાંથી રકમ ઉપાડવાની મંજૂરી મળે છે.

આ સાથે લોકસભામાં નાણાકીય ખરડો રજૂ કરાય છે. જેમાં નવા કરવેરા નાંખવાની અને ઉઘરાવવાની દરખાસ્ત હોય છે. આ ખરડો પણ નાણાવિનિયોગ ખરડાની જેમ સંસદનાં બંને ગૃહોમાંથી પસાર થયા પછી તેના ઉપર રાષ્ટ્રપ્રમુખની સહી થતાં તે નાણાકીય ખરડો બને છે. આમ અંદાજપત્રનાં ખર્ચ અને આવક બંને પાસાં કાયદાનું સ્વરૂપ મેળવે છે.

(2) ગ્રેટબ્રિટનમાં અંદાજપત્રીય અધિનિયમ : ગ્રેટબ્રિટનમાં બંધારણની રુએ તાજ વતી નાણાપ્રધાન આમસભામાં ફેબ્રુઆરી માસની મધ્યમાં અંદાજપત્ર રજૂ કરે છે. આમસભા પૂર્તિ સમિતિ સ્વરૂપે અંદાજપત્ર ઉપર ચર્ચાવિચારણા કરે છે. આ પૂર્તિ સમિતિ દ્વારા પસાર થયેલો નાણાકીય પ્રસ્તાવ ગૃહને પાછો મોકલવામાં આવે છે. જે વિનિયોગ ખરડા સ્વરૂપે તૈયાર થાય છે. આ ખરડામાં નાણાકીય વર્ષ દરમ્યાન પ્રત્યેક ખાતું કેટલો ખર્ચ કરશે તેની વિગતે ચર્ચા થાય છે. આમસભામાં તાજે માંગેલી રકમમાં વૃદ્ધિ કરી શકાતી નથી. ખાતાઓએ માંગેલી રકમમાં વિરોધપક્ષ કાપની દરખાસ્ત મૂકી શકે છે. તે જો પસાર થાય તો સરકાર સામે અવિશ્વાસની દરખાસ્ત પસાર થઈ ગણાય છે. તેથી સરકારે રાજીનામું આપવું પડે છે.

પૂર્તિ સમિતિને સંચિતનિધિમાંથી રકમ ઉપાડવાનો અધિકાર નથી. આ અધિકાર આમસભાની 'ઉપાય અને સાધન સમિતિ'ને છે. આ સમિતિ અંદાજપત્ર પસાર થતાં સરકારને સંચિતનિધિમાંથી ખર્ચની રકમ ઉપાડવાનો અધિકાર આપે છે. આ જ સમિતિ કરવેરા કે દેવા દ્વારા આવક મેળવવાના પ્રસ્તાવ ઉપર વિચારણા કરે છે. આ સમિતિ દ્વારા સ્વીકારાયેલા પ્રસ્તાવો આમસભા સમક્ષ નાણાકીય ખરડા સ્વરૂપે રજૂ થાય છે. આમસભામાંથી પસાર થયેલો નાણાકીય ખરડો નાણાવિનિયોગ ખરડાની જેમ ઉમરાવસભાને મોકલાય છે. 1911ના કાયદા પ્રમાણે ઉમરાવસભાએ એક માસમાં આ બંને ધારાને પસાર કરવા પડે છે. જો તેમ ન થાય તો આપોઆપ પસાર થયેલા ગણી લેવાય છે. ઉમરાવસભાએ કરેલી ભલામણોને સ્વીકારવા આમસભા બંધાયેલી નથી. બંને ગૃહમાંથી પસાર થયેલા ધારા તાજની (રાજા કે રાણી)ની સહી કરવા મોકલાય છે. તેમની સહી થતાં અંદાજપત્ર પસાર થયેલું ગણાય છે.

(3) સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકામાં અંદાજપત્ર અધિનિયમ : યુ.એસ.એ.માં 'ઓએમબી' દ્વારા તૈયાર થયેલાં અંદાજો પ્રમુખ દ્વારા પ્રતિનિધિ સભાને મોકલાય છે.

પ્રતિનિધિસભા આ અંદાજો વિનિયોગ સમિતિને સોંપે છે. આ સમિતિ સરકારનાં વિવિધ ખાતાઓના અંદાજોની ચકાસણી માટે પેટાસમિતિઓ નીમે છે. આ સમિતિઓ અંદાજોમાં જરૂરી ફેરફાર કરી શકે છે. આ સમિતિઓ ચર્ચાવિચારણાને અંતે વિનિયોગ ખરડાના રૂપમાં તેને પ્રતિનિધિસભા સમક્ષ રજૂ કરે છે. અહીં યોગ્ય સુધારાવધારા સાથે ખરડો પસાર થયા પછી સૅનેટને મોકલાય છે. સૅનેટને પણ તેમાં જરૂરી ફેરફાર કરવાનો અધિકાર છે. જો બંને ગૃહો વચ્ચે અંદાજપત્ર અંગે મતભેદ ઊભો થાય તો બંને ગૃહોની સંયુક્ત બેઠક બોલાવવામાં આવે છે. બંને ગૃહોમાંથી વિનિયોગ ખરડો પસાર થયા પછી રાષ્ટ્રપ્રમુખની સહી માટે મોકલાય છે.

કૉંગ્રેસ કેવળ ખર્ચની અનુમતિ જ આપતી નથી પરંતુ તે કરવેરા અંગે પણ જરૂરી ફેરફાર કરે છે. નાણાકીય ખરડો પણ નાણાં વિનિયોગ ખરડાની જેમ બંને ગૃહોમાંથી પસાર થાય ત્યાર બાદ બંને ખરડા રાષ્ટ્રપ્રમુખની સહી માટે મોકલાય છે. રાષ્ટ્રપ્રમુખને 'વીટો' સત્તા છે પરંતુ કોઈ ધારાની કોઈ કલમ અંગે નાપસંદગી હોય તોપણ બંને ધારાને સામાન્ય રીતે સહી કરે છે અને તે પ્રમાણે અંદાજપત્ર પસાર થયું ગણાય છે. યુ.એસ.એ.માં અંદાજપત્ર ઘડનારા એકમો વચ્ચે સંકલન ઓછું છે તેથી ક્યારેક સંઘર્ષ થાય છે, પરંતુ આખરે રાષ્ટ્રહિતમાં સંઘર્ષનો ઉકેલ શોધાય છે.

(ક) અંદાજપત્રનો અમલ : અંદાજપત્ર કાનૂની સ્વરૂપ ધારણ કરે પછી તેનો અમલ મહત્ત્વની બાબત બને છે. અંદાજપત્રનો અમલ એ કારોબારીની કામગીરીની બાબત બને છે. અંદાજપત્રના અમલમાં બે બાબતોનું ખાસ ધ્યાન રખાય છે. (અ) તે વિનિયોગ અધિનિયમ પ્રમાણે કરાય અને (બ) નાણાકીય ખર્ચ પ્રામાણિકતાપૂર્વક, કાર્યક્ષમપણે અને કરકસરપૂર્વક થાય.

(I) ભારતમાં અંદાજપત્રનો અમલ : ભારતમાં અંદાજપત્રનો અમલ કરતી વખતે કારોબારી એ ખાસ ખ્યાલ રાખે છે કે સંસદે અંદાજપત્રનાં નક્કી કરેલાં ધ્યેયોને પ્રાપ્ત કરવા પ્રામાણિકતાપૂર્વક પ્રયત્ન થાય. આ સાથે સંસદે નક્કી કરેલી નાણાકીય મર્યાદાઓનું ઉલ્લંઘન ન થાય. ભારતમાં અંદાજપત્રનો અમલ નીચે પ્રમાણે થાય છે :

(અ) કર નિર્ધારણ અને વસૂલાત : સંસદ દ્વારા પ્રાપ્ત નાણાકીય સત્તા પ્રમાણે નાણાખાતું ભારતમાં લોકો પાસેથી કર કેવી રીતે વસૂલ કરવા તેની વ્યવસ્થા કરે છે. આ માટે કર એકત્ર કરવાની રીત કરના સ્વરૂપ પ્રમાણે હોય છે. જેમ કે આયાત કરવાની વસૂલાત ત્યાં જ થાય છે જ્યાં આયાતી સામાન પ્રવેશતો હોય કે એકત્ર થતો હોય. તેવી જ રીતે આવકવેરો નોકરિયાતોના પગારમાંથી જ કાપવામાં આવે છે. નોકરિયાત સિવાયના લોકોએ આ વેરો જાતે ભરવાનો હોય છે. ઉપરાંત ભારતમાં કેન્દ્ર અને એકમ રાજ્યોમાં નાણાંમંત્રીને આધીન રેવન્યુ વિભાગ હોય છે. તે મહેસૂલનો નિર્ણય કરવાનું, તેને એકત્ર કરવાનું અને તેના ઉપર નિયંત્રણ રાખવાનું કાર્ય કરે છે.

(બ) ફંડની સુરક્ષા : કરવેરા દ્વારા નાણાં પ્રાપ્ત થાય છે ત્યારે નાણાકીય

ભ્રષ્ટાચાર ન થાય અને ચુકવણી સમયસર થઈ શકે તે બાબતની કાળજી લેવાય છે. પ્રાચીન સમયમાં રાજકોષને મજબૂત સંદૂકોમાં રાખી સચવાતો, પરંતુ આધુનિક બૅન્કિંગ પ્રણાલીએ રાજકોષની જાળવણી સુરક્ષિત બનાવી છે. ભારતમાં રિઝર્વ બૅન્ક અને સ્ટેટ બૅન્ક આ કાર્ય કરે છે. પરંતુ તમામ શહેરોમાં આ બૅન્કોની શાખાઓ ન હોવાથી તેનું કામ ટ્રેઝરી અને સબટ્રેઝરી કરે છે. આ ટ્રેઝરી અને સબટ્રેઝરી સરકારના આવકજાવકના હિસાબો તૈયાર કરવામાં અને જાળવણીમાં ઉપયોગી બને છે. તેના દૈનિક હિસાબો તૈયાર થતા હોય છે. આ અહેવાલો રાજ્યના ઍકાઉન્ટન્ટ જનરલને મહિનામાં બે વાર સૂચિબદ્ધ અને વર્ગીકૃત રીતે તૈયાર કરીને મોકલાય છે.

(ક) ફંડની ચુકવણી : ભારતમાં નાણાંખાતું સરકારી દેવાની ચુકવણી માટે પ્રત્યેક ખાતાકીય અધ્યક્ષોને તેમનાં ખાતાઓના ખર્ચ માટે નિયંત્રક અધિકારીની સત્તા આપે છે. આ ખાતાકીય અધિકારીઓ ચુકવણી અધિકારીઓને અનુદાનની સૂચના અંદાજપત્ર પસાર થયા પછી તરત જ આપે છે. આ અનુદાન ખાતાકીય પ્રવૃત્તિ અને કર્મચારીઓના પગાર તથા આકસ્મિક ખર્ચ એવા જુદા જુદા શીર્ષક નીચે વહેંચવામાં આવે છે. ચુકવણી અધિકારી વિભાગીય ખર્ચની સંપૂર્ણ જવાબદારી ધરાવતા હોય છે. તેથી તેઓ ખર્ચાનાર નાણાં અધિકૃત વ્યક્તિ કે અધિકૃત સંસ્થા દ્વારા થઈ રહ્યા છે કે કેમ તે જોવાની અને ખર્ચની મર્યાદા તપાસવાની કાળજી લે છે. આ વિવિધ બાબતોના લેણદેણના હિસાબોનો અહેવાલ તેઓ ખાતાકીય અધ્યક્ષને અને ઍકાઉન્ટન્ટ જનરલને મોકલે છે. આ હિસાબોના ઑડિટની પણ ચોક્કસ વ્યવસ્થા હોય છે. તેનો વિચાર આપણે આગળ ઉપર કરવાના છીએ. પોલ એમલીબી સમિતિનું એ માનવું હતું કે નાણાખાતાએ અંદાજપત્રના પ્રસ્તાવો એવી વિચારસરણીથી તૈયાર કરવા જોઈએ કે તેના અમલ અંગે નાણાખાતાના નિયંત્રણની ખાસ જરૂર ન પડે. એ. ડી. ગોરવાલા સમિતિએ આ જ બાબતને બીજી રીતે સમજાવતાં જણાવ્યું છે કે નાણાખાતાનું નિયંત્રણ જરૂરી હોય ત્યાં રહેવું જોઈએ. પરંતુ નાની નાની બાબતોમાં હસ્તક્ષેપ ન થવો જોઈએ.

(2) ગ્રેટબ્રિટનમાં અંદાજપત્રનો અમલ : અહીં ટ્રેઝરી દ્વારા અંદાજપત્રના અમલ માટે જે તે ખાતાના અધિકારીની નિમણૂક કરવામાં આવે છે. ખાતાકીય વડાની સહાય માટે એક નાણાકીય અધિકારી હોય છે. જે ટ્રેઝરીના પ્રતિનિધિ હોય છે. આવશ્યકતા ઊભી થાય તો તેઓ વિભાગીય વડાની મંજૂરીની અપેક્ષાએ કામ કરી શકે છે. પરંતુ આ માટે તેમણે ઑડિટર જનરલને સંબંધિત પત્રોની તપાસ કરાવવી પડે છે.

આમ બ્રિટનમાં નાણાકીય અધિકારીઓ સતત ટ્રેઝરીના સંપર્કમાં રહે છે. આમ છતાં, તેઓ ખાતાના વડાના નાણાકીય નિયંત્રણની રૂએ જ કામ કરે છે. તેના લીધે વહીવટ અને નાણાકીય બાબતો પરસ્પરની પૂરક બને છે.

(3) સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકામાં અંદાજપત્રનો અમલ : સત્તા વિશ્લેષણના સિદ્ધાંતને લીધે કારોબારી ધારસભાને જવાબદાર નથી. આમ છતાં, 'સંચાલન કાર્યાલય

અને અંદાજપત્ર' (ઓએમબી) કૉંગ્રેસ અને ઑડિટર જનરલ અંદાજપત્રના અમલ ઉપર નિરીક્ષણ અને નિયંત્રણ રાખે છે. અહીં કૉંગ્રેસ અંદાજપત્રના અમલ માટે કેટલીક શરતો અને સૂચનાઓ વિવિધ ખાતાઓને મોકલી શકે છે. પરંતુ વહીવટી ખર્ચ ઉપર પ્રમુખનું નિરીક્ષણ અને નિયંત્રણ વિશેષ હોય છે. રાષ્ટ્રપ્રમુખ વિવિધ ખાતાઓના ઉચ્ચ અધિકારીઓની નિમણૂક દ્વારા અને 'સંચાલન કાર્યાલય તથા અંદાજપત્ર' દ્વારા અંદાજપત્રના અમલમાં મહત્ત્વનું યોગદાન આપે છે. હુવરપંચના અહેવાલને પગલે 1951થી કાર્યસિદ્ધિ અંદાજપત્ર અમલી બન્યું છે. તેને લીધે વહીવટમાં વ્યાપારી પ્રણાલીઓ અને સ્થિતિસ્થાપકતાના સ્વીકારને લીધે વહીવટ વધુ કાર્યક્ષમ બન્યો છે.

- **ખર્ચનિયમન :**

નાણાકીય વહીવટની અસરકારકતા જાળવવા ખર્ચ ઉપરનું નિયમન કે નિયંત્રણ જરૂરી છે. વહીવટી ક્ષેત્રે ખર્ચનિયમન માટે હિસાબ (ઍકાઉન્ટ) અને હિસાબ તપાસણી (ઑડિટ) એ બે મહત્ત્વની પ્રક્રિયા છે. પહેલાં આપણે હિસાબની પ્રક્રિયા ઉપર વિચારણા કરીશું.

હિસાબ : કોઈ પણ વહીવટ માટે હિસાબ એ મહત્ત્વની બાબત છે. રાજ્યવહીવટમાં વપરાતાં નાણાં એ લોકોનાં નાણાં હોવાથી તેના ખર્ચના હિસાબનું મહત્ત્વ વિશેષ હોય છે. રાજ્યવહીવટમાં હિસાબોનો ખાસ હેતુ એ હોય છે કે અંદાજપત્રનો અમલ બરોબર થઈ રહ્યો છે કે કેમ તેની જાણકારી મળી રહે. હિસાબનો અર્થ સ્પષ્ટ કરતા વહીવટીશાસ્ત્રી ઓ. કે. ફ્રાન્સિસ જણાવે છે કે, "હિસાબ વહીવટ માટે જરૂરી નાણાકીય સ્થિતિઓ અને ક્રિયાઓથી સંબંધિત તથ્યોને મેળવવા અને સ્પષ્ટરૂપે પ્રસ્તુત કરવાનું સાધન છે." ટૂંકમાં, હિસાબથી નાણાકીય રેકોર્ડ જાળવી શકાય છે. નાણાકીય વહીવટમાં રહેલા અધિકારીઓની વિશ્વસનીયતા તપાસી શકાય છે તથા નીતિનિર્માણ અને વહીવટી કાર્યો માટે નાણાકીય સ્થિતિ અને પ્રક્રિયા માટે સૂચનાઓ આપી શકાય છે. તે નાણાકીય નિયંત્રણનું એક અતિઅગત્યનું સાધન છે. તેનાથી કેટલાં નાણાં ખર્ચાયાં અને કયા કામ માટે ખર્ચાયાં તે જાણી શકાય છે.

(1) ભારતમાં જાહેર હિસાબ : ભારતમાં જાહેર વહીવટના હિસાબ માટે 'હિસાબ અને હિસાબ પરીક્ષણ વિભાગ' નામના ખાતાની રચના થયેલી છે. આ ખાતાના વડાને 'મહાનિયંત્રક અને હિસાબ પરીક્ષણ (કૉમ્પ્ટ્રોલર ઍન્ડ ઑડિટર જનરલ)'ના નામે ઓળખાય છે. તેમનો હોદ્દો બંધારણીય છે અને તેઓ કારોબારીથી સ્વતંત્ર ગણાય છે. તેમને મદદ કરવા ભારત સંઘના પ્રત્યેક રાજ્યમાં મુખ્ય હિસાબ અધિકારી (ઍકાઉન્ટ જનરલ) હોય છે. તેમનું કામ રાજ્ય સરકારની નાણાકીય લેવડદેવડ ઉપરાંત કેન્દ્ર સરકાર સાથે તે એકમ રાજ્યના નાણાકીય વ્યવહારોનો હિસાબ રાખવાનું હોય છે.

ભારતમાં જાહેર હિસાબ પ્રણાલીનો મૂળભૂત એકમ ટ્રેઝરી છે. કેન્દ્ર સરકાર અને

રાજ્ય સરકારના જિલ્લાસ્તરે નાણાકીય લેવડદેવડના હિસાબોમાં ટ્રેઝરી મહત્ત્વની ભૂમિકા ભજવે છે. ટ્રેઝરી અધિકારીએ પોતાના કાર્યાલયનો હિસાબ એક માસમાં બે વાર ઍકાઉન્ટન્ટ જનરલને મોકલવાનો રહે છે. અહીં વસૂલાત અને ચુકવણીના શીર્ષક પ્રમાણે હિસાબોને વર્ગીકૃત કરાય છે. હિસાબના મુખ્ય ત્રણ પ્રકાર છે. મહેસૂલ, હિસાબ, મૂડીગત હિસાબ, દેવાસંબંધી હિસાબ. આ હિસાબો સી.એ.જી.ના કાર્યાલયને મોકલાય છે. આ અહેવાલોનું સંકલન કરીને સી.એ.જી.નું કાર્યાલય બે પ્રકારના હિસાબો તૈયાર કરે છે. વિનિયોગ હિસાબ અને નાણાકીય હિસાબ, વિનિયોગ હિસાબો, વિનિયોગ ધારાની વિગતોને અનુસરે છે. જયારે નાણાકીય હિસાબ સરકારની આવકજાવકનો ખ્યાલ મેળવે છે. 1976માં કેન્દ્ર સરકારના વિભાગોને તેમના હિસાબો અલગ રીતે તૈયાર કરવા અધિકાર અપાયો છે. અને કેન્દ્ર સરકારના હિસાબો સંકલિત કરવા અલગ વિભાગ બનાવાયો છે, જેના અલગ કૉમ્પ્ટ્રોલર જનરલ છે. વળી. 1960થી સરકારી લેણાંની ચુકવણી રિઝર્વ બૅન્ક તથા સ્ટેટ બૅન્ક ઉપરાંત રાષ્ટ્રીય બૅન્કો દ્વારા થાય છે.

(2) બ્રિટનમાં જાહેર હિસાબ : અહીં કૉમ્પ્ટ્રોલર અને ઑડિટર જનરલની નિમણૂક વડાપ્રધાનની સલાહથી તાજ કરે છે. એક વાર નિમાયા પછી તેઓ નિવૃત્તિવય સુધી સામાન્ય રીતે કામ કરે છે. તેઓ કારોબારીથી સ્વતંત્ર છે અને પાર્લામેન્ટને જવાબદાર છે. અહીં પ્રત્યેક વિભાગો પોતાની નાણાકીય લેવડદેવડના હિસાબો રાખે છે. આ હિસાબો વિનિયોગ ધારાની વિગતોને અનુસરે છે. સરકારના આવક-જાવકના હિસાબો જે-તે ખાતા તૈયાર કરીને સી.એ.જી.ના કાર્યાલયને મોકલે છે.

(3) સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકામાં હિસાબ પ્રથા : અહીં કૉમ્પ્ટ્રોલર જનરલની નિમણૂક પ્રમુખ 15 વર્ષ માટે કરે છે. નિમાયા પછી તેઓ કારોબારીને નહીં પરંતુ કૉંગ્રેસને જવાબદાર ગણાય છે. અહીં જે-તે વિભાગો પોતાના આવક-જાવકના હિસાબો તૈયાર કરીને કૉમ્પ્ટ્રોલર જનરલના હાથ નીચેના 'સામાન્ય હિસાબી કાર્યાલય'ને મોકલે છે.

- **હિસાબ તપાસણી (ઑડિટ) :**

વહીવટશાસ્ત્રીઓના મતે રાજ્યવહીવટમાં હિસાબ તપાસણીની પ્રણાલીનો વિકાસ રોમન અને ઇજિપ્તના સામ્રાજ્યોના વિકાસની સાથે થયો છે. ભારતનો વિચાર કરીએ તો ભારતમાં કૌટિલ્યનું અર્થશાસ્ત્ર અને તેથી વધુ શુક્રાચાર્યનું 'નીતિસાર' સરકારી ખર્ચના હિસાબ અને તપાસણી અંગેના વ્યવસ્થાના નિયમોનો ઉલ્લેખ કરે છે.

હિસાબ તપાસણી લોકશાહી રાજ્યમાં નાણાકીય વહીવટ ઉપર ધારાસભાના નિયંત્રણનું અગત્યનું સાધન છે. ભારતના માજી સી.એ.જી. શ્રી એ. કે. નંદા ઑડિટનો અર્થ સ્પષ્ટ કરતાં કહે છે કે, "તેનો હેતુ નીતિનિયમોમાં રહેલી ખામીઓ

અને તેના પાલનમાં થતી ભૂલ વહીવટીતંત્રના ધ્યાનમાં લાવવાનો છે. તેમજ યોજનાઓનો અમલ વધુ ઝડપથી, કાર્યક્ષમતાથી અને કરકસરથી કરવા માટેના શક્ય માર્ગો દર્શાવવાનો છે." જેમ્સ ચાર્લ્સ વર્થના મતે, "હિસાબ તપાસ એ જાણવાની પ્રક્રિયા છે કે શું વહીવટીતંત્રે ધારાસભા દ્વારા મંજૂર નાણાંનો તેની શરતો અનુસાર ખર્ચ કર્યો છે કે નહીં." આજે હિસાબ તપાસનો વધુ વિશાળ અર્થ કરવામાં આવે છે. આજે ખર્ચ પાછળ માત્ર નિયમપાલન કે ભ્રષ્ટાચારની તપાસનો હેતુ હોવાને સ્થાને કર્મચારીએ કરેલ ખર્ચ બુદ્ધિમત્તાપૂર્ણ, કર્તવ્યનિષ્ઠાથી અને કરકસરપૂર્વક કર્યો છે કે નહીં તે પણ જોવાનો છે.

(1) ભારતમાં ઑડિટ પ્રથા : ભારતમાં આધુનિક સ્વરૂપના હિસાબ તપાસ વિભાગની રચના ઇસ્ટ ઇન્ડિયા કંપનીના શાસનમાં 1753માં થઈ હતી. 1919ના મોન્ટેગ્યુ-ચેમ્સફર્ડ સુધારા સાથે આ વિભાગને સ્વતંત્ર સ્થાન મળ્યું. 1935ના અધિનિયમથી તેનું ક્ષેત્ર વિસ્તારવામાં આવ્યું. સ્વતંત્રતા બાદ 1947માં આ ધારામાં સુધારો કરીને આ વિભાગને વધુ સત્તા આપવામાં આવી છે. 1950માં એકાઉન્ટન્ટ જનરલના હોદ્દાને બંધારણમાં સ્થાન આપીને તેમના હોદ્દાને કૉમ્પ્ટ્રોલર અને ઑડિટર જનરલ તરીકે ઓળખવાનું શરૂ થયું. તેઓ સર્વોચ્ચ અદાલતના ન્યાયાધીશની સમકક્ષ સ્થાન ધરાવે છે.

ભારતનો હિસાબ તપાસણી વિભાગ વહીવટી ખર્ચની યોગ્યતાને કાનૂની દૃષ્ટિએ તપાસે છે, તે સાથે ખર્ચની યોગ્યતાને પણ તપાસી શકે છે. આ ઑડિટ કારોબારી વતી થાય છે. ભારતમાં હિસાબ અને હિસાબ તપાસણી (ઑડિટ) બંને કામ એક જ વિભાગમાં કેન્દ્રિત થયા છે. એટલે કે ભારતના કૉમ્પ્ટ્રોલર અને ઑડિટર જનરલ કેન્દ્ર સરકાર અને રાજ્ય સરકારો બંનેના હિસાબો તપાસે છે અને તેના ઉપર નિયંત્રણ રાખે છે. તેઓ રાજ્યના હિસાબ તપાસણીના વાર્ષિક અહેવાલ જે તે રાજ્યના રાજ્યપાલ દ્વારા ધારાસભામાં રજૂ કરાવે છે. જ્યારે કેન્દ્ર સરકાર પોતાના હિસાબ તપાસણીના વાર્ષિક અહેવાલ રાષ્ટ્રપતિ દ્વારા સંસદમાં મુકાવે છે.

ભારતમાં કેટલાંક ક્ષેત્રો હિસાબ-તપાસણી અધિકારીની સી.એ.જી. કાર્યાલયની બહાર રખાયાં છે,જેમ કે (અ) ગુપ્તસેવા ઉપરનો ખર્ચ (આ માટે ગૃહખાતાનું પ્રમાણપત્ર આધારભૂત ગણાય છે.) (બે) આંતરરાષ્ટ્રીય સંગઠનોને અપાયેલું દાન, (ક) સ્વતંત્ર સંસ્થાઓને અપાતું દાન. જો તે વાર્ષિક એક લાખથી ઓછી રકમનું પુનરાવર્તિત હોય અથવા પાંચ લાખથી વધુ હોય પરંતુ બિનપુનરાવર્તિત હોય. (ડ) સ્થાનિક સરકારોને અપાયેલા અનુદાનનું ઑડિટ સ્થાનિક હિસાબ તપાસ અધિકારી દ્વારા ઑડિટ થયેલું હોય છે. પોલ એચ. એપલીબી સમિતિએ ભારતની ઑડિટપ્રથાની ટીકા કરેલી, કે "સ્વતંત્રતાની પહેલી ચમકદમકમાં ભારતીય પ્રધાનોએ કૉમ્પ્ટ્રોલર અને ઑડિટર જનરલની કોઈ પરવા કરી નથી..."

(2) બ્રિટનમાં હિસાબ તપાસણી : જાહેર ઑડિટપ્રથા વિકસાવવાનું માન બ્રિટનને ફાળે જાય છે. જાહેર પ્રવૃત્તિઓમાં વપરાતાં નાણાં પાછળ સંસદના આદેશોનું પાલન થાય છે કે નહીં તે તેનો ઉદ્દેશ બ્રિટિશ ઑડિટપ્રથા પાછળ મુખ્ય છે. અહીં ઑડિટર જનરલ સરકારી ખર્ચનો વાર્ષિક ઑડિટર અહેવાલ સંસદ સમક્ષ રજૂ કરે છે. 1866ના ટ્રેઝરી અને હિસાબ વિભાગ અધિનિયમ દ્વારા તેમનું સ્થાન નક્કી થયેલું છે. 1921થી તેમની સત્તાનું ક્ષેત્ર વિસ્તૃત બનાવાયું છે. સંસદની જાહેર હિસાબ સમિતિ કૉમ્પ્ટ્રોલર જનરલને વિભાગોના હિસાબો બારીકાઈથી ઑડિટ કરવા પ્રોત્સાહન આપે છે. જેથી સમિતિ ખોટા ખર્ચને જાણી શકે.

(3) સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકામાં હિસાબ તપાસપ્રથા :

અહીં 1921ના અંદાજપત્ર અને હિસાબ અધિનિયમના અમલ સાથે સ્વતંત્ર હિસાબ તપાસ વિભાગની સ્થાપના થઈ છે. ઑડિટર જનરલ જાહેર નાણાંની પ્રાપ્તિ અને ખર્ચની તમામ બાબતોનું ઑડિટ કરે છે. તેમનો વાર્ષિક અહેવાલ કૉંગ્રેસમાં મુકાય છે. તેમની કામગીરી જાહેર નાણાંના ખર્ચ ઉપર કૉંગ્રેસનો અંકુશ મૂકવામાં ઉપયોગી બને છે. તેઓ ખર્ચને મંજૂરી આપે છે. તેથી તેઓ જો કોઈ ખર્ચને નામંજૂર કરે તો ખર્ચ કરનાર અધિકારી તેને માટે જવાબદાર ઠરે છે.

આગળ ઉપર આપણે જોયું છે તે પ્રમાણે પ્રત્યેક લોકશાહી દેશમાં સરકારના ખર્ચ ઉપર ત્યાંની ધારાસભાનું નિયંત્રણ હોય છે. લોકશાહીમાં રાજ્યવહીવટ માટે વપરાતાં નાણાં લોકોનાં હોય છે. તેથી લોકોના પ્રતિનિધિઓ જ્યાં બેસે છે તે ધારાસભા તેની જાહેર હિસાબ સમિતિ દ્વારા હિસાબોની ચકાસણી કરીને કારોબારી ઉપર નાણાકીય વહીવટ અંગે નિયમન રાખે છે.

પ્રકરણ - 7

ઉત્તરદાયિત્વ અને નિયંત્રણ

(ઉત્તરદાયિત્વ અને નિયંત્રણની વિભાવના, વ્યવસ્થાતંત્ર ઉપર વૈધાનિક, કારોબારી અને ન્યાયતંત્રનો અંકુશ, નાગરિક અને વ્યવસ્થાતંત્ર)

"રાજ્યવહીવટ સમાજજીવનમાં કેન્દ્રવર્તી મહત્ત્વ અને અમાપ સત્તા ભોગવે છે. તેથી પોતાના કાર્યો અને સત્તાના ઉપયોગ અંગે રાજ્યવહીવટ સમાજને જવાબદાર રહે તે જરૂરી છે."

- પ્રો. કીર્તિદેવ દેસાઈ

પ્રસ્તાવના :

આધુનિક રાજ્યો તરફ લોકોની અપેક્ષાઓ વધતી જાય છે. ઉદારીકરણ અને ખાનગીકરણના પ્રવાહો વચ્ચે પણ રાજ્ય બધી જ કલ્યાણકારી પ્રવૃત્તિઓ ક્યારેય છોડી શકે તેમ નથી. આ સાથે એ પણ વાસ્તવિકતા છે કે વિશ્વનાં મોટા ભાગનાં રાજ્યો વિકાસશીલ કે પછાત છે, ત્યાં રાજકર્તાઓને સિવિલ સેવકોના મોટા સાથની જરૂર પડે છે. આજે લોકશાહી દેશોના રાજકારણમાં પણ રાજ્યકર્તાઓ નીતિવિષયક નિર્ણયો માટે ઉચ્ચ સિવિલ સેવકોના સહકાર વગર કામ કરી શકે તેમ નથી.

સિવિલ સેવકો માટે ભલે તટસ્થતાની અપેક્ષા રખાય છે પરંતુ તેમણે સત્તા સાથે અને સત્તા વડે કામ કરવાનું છે. જ્યારે સત્તાની વાત આવે ત્યારે સિવિલ સેવકોએ એ સત્તા વડે જે કામગીરી કરી છે તે બરોબર કરી છે કે નહીં ? તેમાં વપરાયેલા નાણાં કરકસરપૂર્ણ રીતે વપરાયાં છે કે નહીં ? નાણાકીય વહીવટની વાત આવે ત્યારે નાણાં વેડફાયાં તો નથી ને ? ભ્રષ્ટાચાર થયો તો નથી ને ? આવા અનેક પ્રશ્નો જાહેર કાર્યો સામે ઊઠતા હોય છે. રાજ્યવહીવટ એ લોકોના કલ્યાણનું ધ્યેય રાખે છે. તેથી તે નફાનો ઉદ્દેશ રાખતો નથી. તે નિયમનો આગ્રહ રાખે છે, તેથી ક્યારેક 'લાલ પટ્ટીવાદ' વિકસે છે, તેવી ટીકાઓ પણ થાય છે. આ બધા પ્રશ્નો અને ટીકાઓનો ઉત્તર શોધવા માટે વહીવટીશાસ્ત્રીઓએ લાંબા સમયથી ચિંતન કરેલું છે. તેમાંથી ઉત્તરદાયિત્વ (ઍકાઉન્ટેબિલિટી) અને નિયંત્રણ (કંટ્રોલ)ના ખ્યાલો વિકસ્યા છે.

જ્યારે ઉત્તરદાયિત્વનો ખ્યાલ તપાસીએ છીએ ત્યારે તેનો અર્થ જાણવો જરૂરી છે. ઉત્તરદાયિત્વનો અર્થ સ્પષ્ટ કરવા માટે વહીવટીશાસ્ત્રી જહોન પીફનરે ઉત્તરદાયિત્વ એ જવાબદારી (રિસ્પોન્સિબિલિટી)થી કેવી રીતે જુદું છે તે પણ સમજાવ્યું છે. તેમના મતે, "ઉત્તરદાયિત્વ જવાબદારીને ઔપચારિક અને ચોક્કસ જગ્યા સાથે જોડે છે. જવાબદારી એ મહદ્ અંશે વૈયક્તિક અને નૈતિક ગુણ છે. જ્યારે ઉત્તરદાયિત્વ એ કાનૂની અને ઔપચારિક ખ્યાલ છે." જોકે મોટા ભાગના વહીવટીશાસ્ત્રીઓ ઉત્તરદાયિત્વ અને જવાબદારી વચ્ચેનો પીફનરનો તફાવત સ્વીકારતા નથી.

વહીવટશાસ્ત્રી એફ. એમ. માર્ક્સે 'જવાબદારી' શબ્દ વાપર્યો છે. તેમના મતે, 'જ્યારે મનુષ્યમાં જવાબદારીની ભાવના પૂરતા પ્રમાણમાં વિકસે છે, ત્યારે તે પ્રતિનિધિત્વયુક્ત રાજકીય સંસ્થાઓ, બહુમતીના શાસન, લઘુમતીના હક્કો...' પ્રત્યે જવાબદારીથી વર્તે છે. માર્ક્સે જવાબદારીનો ખ્યાલ સમજાવવા ત્રણ બાબતો ઉપર ભાર આપ્યો છે :

(અ) જવાબદારી હેસિયત અને સત્તાધિકાર વગર મળતી નથી.

(બ) તે સોંપાયેલાં કાર્યોને માન્યતા મળે તે માટે સામાજિક જરૂરિયાત અને લોકોની ટીકા કે ધોરણો પ્રમાણે વર્તવાનું જણાવે છે.

(ક) જવાબદારી એટલે સંજોગોમાં પ્રત્યે આદર. વ્યક્તિ સામાન્ય રીતે વ્યક્તિગત અને ખાનગી જીવનમાં નૈતિક હોય, પરંતુ જાહેર જીવનમાં સત્તાધીશ મનુષ્ય તેનાં કાર્યોના પરિણામ માટે જવાબદાર જરૂર ગણાય છે.

ટૂંકમાં, ઉત્તરદાયિત્વ એટલે જ્યારે વ્યક્તિ પોતાને માટે નહીં પરંતુ બીજા માટે કામ કરતી હોય, કરેલા કાર્ય માટે તેમાં થયેલી ભૂલ માટે બીજાને સ્પષ્ટતા આપવાની હોય, બીજાઓને ઉત્તર આપવાનો હોય ત્યારે તેમાં ઉત્તરદાયિત્વનો પ્રશ્ન ઉદ્ભવે છે. સિવિલ સેવકોએ તો તેમને પ્રાપ્ત થયેલી સત્તા વડે તેમણે નીતિઘડતરમાં ફાળો આપ્યો હોય તેના માટે કારોબારીને નીતિના અમલના કાર્યક્રમ માટે ધારાસભાને અને કામગીરીથી જેમને પ્રત્યક્ષ રીતે અસર પહોંચતી હોય તેવી પ્રજાને કે ન્યાયતંત્રને ઉત્તર આપવો પડે છે. તેમના પ્રત્યે ઉત્તરદાયી રહેવું પડે છે. આજે ઉત્તરદાયિત્વને વિધેયાત્મક રીતે જોવાય છે. આજે સિવિલ સેવકો તેમની કામગીરી પ્રત્યે બેદરકાર ન બને, ભ્રષ્ટાચાર ન કરે તેવી નકારાત્મક દૃષ્ટિથી નહીં પરંતુ તેમનામાં કાર્યનિષ્ઠા પેદા થાય, સ્વયં શિસ્ત ઉદ્ભવે, તેઓ પોતાની ફરજ પ્રત્યે સભાન રહે તેવો 'ઉત્તરદાયિત્વનો વિધેયાત્મક ખ્યાલ ઉદ્ભવ્યો છે. વિધેયાત્મક ઉત્તરદાયિત્વમાં પણ જાહેર હિત સમાયેલું જ હોય છે. તેથી રાજયવહીવટમાં સિવિલ સેવકો જે કામગીરી કરે છે તે ઉત્તરદાયિત્વનો પ્રશ્ન ઊભો કરે છે અને તેમાંથી જ નિયંત્રણની જરૂરિયાત ઉદ્ભવે છે. ઉત્તરદાયિત્વ બરોબર નિભાવવામાં ન આવ્યું હોય તો તેની પાછળ કોઈ પણ પ્રકારની સજાની જોગવાઈ હોય છે, પછી તે અનૌપચારિક ઠપકો હોય કે લેખિત-ઔપચારિક

સ્વરૂપની. આમ, ઉત્તરદાયિત્વ અને નિયંત્રણ એક સિક્કાની બે બાજુઓ છે !

- **નિયંત્રણ :**

રાજ્યવહીવટમાં સિવિલ સેવકોએ તેમના હોદ્દાની રુએ કરેલી કામગીરી સાથે તેમનું ઉત્તરદાયિત્વ સંકળાયેલું હોય છે. તેઓ ગેરવાજબી કામ કરે કે સત્તાનો દુરુપયોગ કરે તો તેમને કેવી રીતે અટકાવી શકાય ? તે માટે વહીવટીશાસ્ત્રીઓએ ચિંતન કરેલું છે. આ ચિંતનમાંથી વ્યવસ્થાતંત્ર ઉપર નિયંત્રણનો ખ્યાલ વિકસ્યો છે. નિયંત્રણનો અર્થ સ્પષ્ટ કરતાં અલી અશરફ અને એસ. એન. મિશ્ર જણાવે છે કે, "નિયંત્રણને આપણે એવી પ્રક્રિયા તરીકે ઓળખાવી શકીએ, જેનાથી જાણી શકાય કે કામગીરી આયોજન પ્રમાણે થઈ રહી છે કે કેમ, અથવા નક્કી કરેલા ધ્યેયને સિદ્ધ કરવા માટે સુધારણાત્મક પગલાં ભરવાની જરૂર છે કે કેમ." આ વહીવટીશાસ્ત્રીઓએ નિયંત્રણની વિશેષતાઓ નીચે પ્રમાણે બતાવી છે :

(1) નિયંત્રણ એ ભવિષ્યદર્શન છે. કારણ કે એક વ્યક્તિ ભવિષ્યમાં આવનારી બાબતોને નિયંત્રિત કરી શકે છે. ભૂતકાળમાં થઈ ગયેલી બાબતે નહીં. આમ છતાં, મૂલ્યાંકન ભૂતકાળમાં થયેલાં કાર્યોને આધારે થતું હોય છે. કોઈ પરિણામને અગાઉથી માપી શકાતું નથી. ભૂતકાળમાં થયેલાં કાર્યોના માપનને આધારે ભવિષ્યમાં થનારાં કાર્યોને સુધારવા પગલાં લઈ શકાય છે.

(2) નિયંત્રણ એ કારોબારીની દૃષ્ટિએ અને સંગઠનની દૃષ્ટિએ બંને દૃષ્ટિએ એક પ્રક્રિયા છે.

(3) નિયંત્રણ એ સતત ચાલતી પ્રક્રિયા છે.

(4) નિયંત્રણની પ્રથા એ સંકલિત છે. એકીકૃત છે.

આમ, નિયંત્રણ એ એવી પ્રક્રિયા છે જે સંગઠનના પ્રત્યેક તબક્કે ભૌતિક સાધનોનો યોગ્ય ઉપયોગ થાય છે કે કેમ ? ધ્યેયસિદ્ધિ માટે કર્મચારીઓ શિસ્તબદ્ધપણે કામ કરે છે કે કેમ તેની સતત ચકાસણી કરે છે. હેન્રી ફેયોલે નિયંત્રણનાં પાંચ માધ્યમો બતાવ્યાં છે : (1) વાણિજ્ય, (2) ટૅક્નિકલ, (3) નાણાકીય, (4) સલામતી અને (5) હિસાબો.

- **નિયંત્રણનું મહત્ત્વ :**

કોઈ પણ કામગીરી કે વહીવટ માટે નિયંત્રણ એ મહત્ત્વની બાબત છે. અલી અશરફ અને એસ. એન. મિશ્ર નિયંત્રણના છ લાભ બતાવે છે.

(1) તેમાંથી સંગઠનમાં અનુકૂલન જળવાય છે - સધાય છે.

(2) તે નીતિનું મૂલ્યાંકન કરવાની તક આપે છે. નીતિ ઘડાયા પછી તેના અમલમાં કઈ મુશ્કેલીઓ આવી રહી છે, સુધારવા શું જરૂરી છે, તે નિયંત્રણ દ્વારા જાણી શકાય.

(3) સત્તાના પ્રતિનિધાન દ્વારા જે કામ નીચલા કર્મચારી કરે છે, તેની જવાબદારી તો ઉપરના અધિકારીની રહે છે. તેથી કાર્યના મૂલ્યાંકન માટે નિયંત્રણ જરૂરી છે.

(4) મનૌવૈજ્ઞાનિક દબાણ નાંખેં છે. તે કર્મચારીઓને સારી કામગીરી કરવા મનોવૈજ્ઞાનિક દબાણ નાંખે છે.

(5) આમ તો સંકલન એ સંચાલનનું કામ છે, પરંતુ નિયંત્રણને લીધે સંગઠનમાં સંકલન સારું સધાય છે.

(6) યોગ્ય નિયંત્રણ સંગઠનની કાર્યક્ષમતા અને અસરકારકતા વધારે છે.

આમ, નિયંત્રણ રાજ્યવહીવટ માટે ઘણી રીતે લાભદાયી છે. એલ. ડી. વ્હાઇટના શબ્દોમાં જોઈએ તો, "લોકશાહી સમાજમાં અંકુશ જરૂરી છે અને જેમ વધુ સત્તા તેમ અંકુશની જરૂરિયાત પણ વધુ રહે છે. પરંતુ સાથોસાથ કાર્યક્ષમ કામગીરી માટે સત્તાસોંપણી પણ જરૂરી છે. તેથી સત્તાસોંપણી અને તેના ઉપર અંકુશ વચ્ચે સમતોલન જાળવવું એ પ્રત્યેક સરકારને કાયમી મૂંઝવતો પ્રશ્ન છે."

લોકશાહી રાજ્યોમાં સરકારની ત્રણેય શાખા અને પ્રજા વ્યવસ્થાતંત્ર ઉપર નિયંત્રણ ધરાવે છે.

વહીવટી નિયંત્રણના પ્રકાર : રાજ્યવહીવટમાં નિયંત્રણના મુખ્ય બે પ્રકાર છે : (અ) આંતરિક નિયંત્રણ અને (બ) બાહ્ય નિયંત્રણ.

(અ) આંતરિક નિયંત્રણ : રાજ્યવહીવટનાં પ્રત્યેક સંગઠનોની અંદર પણ નિયંત્રણની વ્યવસ્થા ગોઠવેલી જ હોય છે. વાસ્તવમાં રાજ્યવહીવટ ઉપર રોજ-બ-રોજનું અને નિયમિત નિયંત્રણ આંતરિક વ્યવસ્થા દ્વારા જ થતું હોય છે. ડૉ. નિઝામના મતે, "વહીવટમાં આંતરિક નિયંત્રણ એ મોટરમાં રાખવામાં આવેલી 'બ્રેક'ની જેમ સ્વનિયંત્રણનું સાધન એટલે કે વહીવટની અંતર્ગત વ્યવસ્થા છે. જ્યારે ટ્રાફિક સિગ્નલ એ બાહ્ય સિગ્નલ સ્વરૂપે છે. તેમ વહીવટમાં બાહ્ય અંકુશ બાહ્ય પરિબળોથી યોજાય છે." આંતરિક નિયંત્રણનાં આ સાધનો છે :

(1) અંદાજપત્રપ્રથા, (2) કર્મચારી સંચાલન, (બઢતી, બદલી, પગાર, ભથ્થાં, નિવૃત્તિ), (3) કાર્યક્ષમતા મોજણી, (4) વ્યાવસાયિક નીતિમત્તાના નિયમો, (5) અસરકારક નેતૃત્વ (આંતરિક અંકુશનાં આ સાધનોની ચર્ચા આપણે આગળનાં પ્રકરણોમાં જે તે સ્થળે કરીશું.)

(બ) બાહ્ય નિયંત્રણ : આધુનિક લોકશાહી રાજ્યોમાં વહીવટીતંત્ર ઉપર બહારથી નિયંત્રણની ઔપચારિક વ્યવસ્થા સ્વીકારવામાં આવી છે. આ બાહ્ય નિયંત્રણમાં કારોબારી ધારાસભા, ન્યાયતંત્ર અને પ્રજાકીય અંકુશ મહત્ત્વનાં ગણાય છે.

(1) કારોબારીનું નિયંત્રણ : ઉપર આપણે આંતરિક નિયંત્રણની વાત કરી તેમાં મહદ્ અંશે કારોબારીના નિયંત્રણનો સમાવેશ થાય છે. વહીવટીતંત્ર ઉપર કારોબારીના નિયંત્રણની વાત કરીએ છીએ ત્યારે રાજકીય કારોબારીના નિયંત્રણને ધ્યાનમાં લઈ રહ્યા છીએ.

સંસદીય અને પ્રમુખીય લોકશાહીમાં કારોબારી સરકારની નીતિનું ઘડતર કરે છે. આ નીતિનો અમલ વહીવટીતંત્ર કરે તે માટે નિરીક્ષણ અને માર્ગદર્શન કારોબારી કરે છે. તે વહીવટીતંત્રની વિવિધ શાખાઓનું સંકલન સાધે છે અને નિયંત્રણ કરે છે.

અંદાજપત્રીય પ્રથા દ્વારા ભારતમાં નાણાંખાતા દ્વારા, બ્રિટનમાં ટ્રેઝરી દ્વારા અને યુ.એસ.એ.માં 'સંચાલન કાર્યાલય અને અંદાજપત્ર' દ્વારા કારોબારી ખાતાઓના ખર્ચ માટેની જોગવાઈ કરે છે. આમ, પ્રત્યેક ખાતાએ નાણાકીય જોગવાઈ માટે કારોબારીના અસરકારક અને સતત નિયંત્રણ નીચે કામ કરવાનું રહે છે.

સંસદીય અને પ્રમુખીય કારોબારી ઉચ્ચ અધિકારીઓની નિમણૂક કરે છે. જોકે યુ.એસ.એ.માં પ્રમુખે આ માટે સૅનેટની મંજૂરી લેવી પડે છે. આ નિમણૂકો દ્વારા કારોબારી વહીવટીતંત્રને અસરકારક બનાવી શકે છે. તેના ઉપર નિરીક્ષણ અને નિયંત્રણ રાખી શકે છે. તેથી જ એફ. એ. નિગ્રોનું કહેવું છે કે, "વિભાગોની ખરેખરી કામગીરીનાં ધોરણો અને સલામતી મુક્તિઓના વિધેયાત્મક વિકાસ અને અમલની દૃષ્ટિએ કારોબારી અંકુશો સર્વોચ્ચ મહત્ત્વના છે."

ભારત જેવા સંસદીય લોકશાહી દેશમાં જરૂર પડે વટહુકમ દ્વારા પણ મુખ્ય કારોબારી વહીવટીતંત્રને દિશા ચીંધી શકે છે. તેના ઉપર નિયંત્રણ મૂકી શકે છે. જોકે આ વટહુકમને ધારાસભાની બેઠક ચાલુ થયા પછી છ અઠવાડિયામાં મંજૂરીની જરૂર પડે છે. વધુમાં આજે ધારાસભાનાં કાર્યોમાં અનેકગણો વધારો થયો હોવાથી તે કાયદાનું માત્ર માળખું ઘડે છે. તેમાં વિગતો પૂરવાની સત્તા સંસદીય પ્રથામાં કારોબારીની છે. કારોબારી વહીવટીતંત્રને અધિકારિત વિધાનથી કાયદામાં વિગતો પૂરવાની સત્તા આપે છે. વાસ્તવમા અધિકારિત વિધાન પણ વહીવટીતંત્ર ઉપર નિયંત્રણનું સાધન બને છે. કારોબારીનુ આ નિયંત્રણ વિધેયાત્મક વધુ છે.

(2) ધારાસભાનું નિયંત્રણ : લોકશાહીમાં ધારાસભામાં લોકોના પ્રતિનિધિઓ બેસે છે. જોકે ધારાસભા રાજ્યવહીવટના રોજ-બ-રોજના કારોબારમાં માથું મારતી નથી. આમ છતાં લોકોની ઇચ્છા પરોક્ષ રીતે ધારાસભા દ્વારા વ્યક્ત થતી હોય છે અને ધારાસભા તેની બેઠકો ચાલુ હોય ત્યારે વિવિધ પદ્ધતિઓ વડે અને ધારાસભાની બેઠક ચાલુ ન હોય ત્યારે વિવિધ સમિતિઓ વડે વહીવટીતંત્રની કામગીરીનું નિરીક્ષણ, નિયંત્રણ અને માર્ગદર્શન કરતી હોય છે. તેથી જ એસ. ઇ. ફાઇનરનું કહેવું છે કે, "સરકારનાં પ્રત્યેક કાર્યો ઉપર પ્રશ્નો પૂછી શકાય છે. પ્રત્યેક પ્રશ્ન ઉપર 'કામ રોકો પ્રસ્તાવ' લાવી ચર્ચા થઈ શકે છે." ધારાસભાના વહીવટીતંત્ર ઉપરની નિયંત્રણ પદ્ધતિઓને આપણે નીચે પ્રમાણે સમજી શકીએ :

(1) નીતિ ઘડતર : કારોબારીએ લીધેલા નીતિવિષયક નિર્ણયો કાયદાનું સર્જન કરતી વખતે નીતિઘડતરમાં પોતાનો ફાળો આપે છે. ધારાસભા નીતિને દિશા આપે છે.

(2) અંદાજપત્ર નિયંત્રણ : ધારાસભા અંદાજપત્ર પસાર કરતી વખતે પ્રત્યેક

વિભાગોના ખર્ચની ચર્ચા અને ટીકા કરી શકે છે. તેમાં કાપ મૂકતી વિરોધપક્ષની દરખાસ્ત પસાર થાય તો કારોબારીએ રાજીનામું આપવું પડે છે.

(3) ચોક્કસ પ્રસંગોએ થતી ચર્ચાઓ : વહીવટીતંત્રની કામગીરી અંગે વિચારણા કરવાની કેટલાક પ્રસંગોએ ધારાસભાને ખાસ તક મળે છે, જેમ કે (અ) રાજ્યના વડાનું ધારાસભાને સંબોધન હોય છે ત્યારે તેમાં સરકારની નીતિની રૂપરેખા અપાતી હોય છે. આ સંબોધન અંગે આભાર માનતી દરખાસ્ત સમયે ધારાસભાને સરકારની નીતિ ઉપર ચર્ચા કરવાની ચાર-પાંચ દિવસ તક મળે છે. (બ) નાણાંપ્રધાન અંદાજપત્ર રજૂ કરે ત્યારે સરકારની નાણાકીય નીતિ ઉપર સામાન્ય ચર્ચા ચાર-પાંચ દિવસ થાય છે. આ ઉપરાંત ખાતાકીય માગણીઓ સમયે અને અંદાજપત્ર ઉપર મતદાન સમયે ચર્ચા અને ટીકા થઈ શકે છે. (ક) રાષ્ટ્રને અસર કરતા બનાવો જેમાં વહીવટીતંત્રની કામગીરી અંગેની બાબતો પણ હોઈ શકે, તેને માટે ટૂંકી નોટિસ, અડધા કલાકની નોટિસ, ધ્યાનાકર્ષક નોટિસ, સભામોકૂફીનો ઠરાવ જેવી દરખાસ્તો સ્પીકર સ્વીકારે તો તેના ઉપર ચર્ચા થઈ શકે છે.

(4) પ્રશ્નોત્તરી સમય : સંસદીય પદ્ધતિમાં પ્રશ્નોત્તરી અંગે એક કલાક મોટા ભાગે કામગીરીના પ્રારંભે રખાય છે. તેમાં વહીવટીતંત્રને લગતા પ્રશ્નો અગાઉથી પુછાયેલા હોય છે. આ પ્રશ્નોમાં કેટલાંકમાં લેખિત ઉત્તરનો આગ્રહ હોય છે. તો કેટલાકમાં મૌખિક ઉત્તર અપાતા હોય છે. પ્રધાનો મૌખિક ઉત્તર આપે છે ત્યારે પૂરક પ્રશ્નો પણ પુછાય છે ત્યારે ધારાસભાની કામગીરી જીવંત બની જાય છે. હવે તો, પશ્ચિમના દેશોની જેમ ભારતમાં પણ ટી.વી. ઉપર સંસદ અને ધારાસભાની કામગીરીનું જીવંત પ્રસારણ થતું હોવાથી ધારાસભાની આ પદ્ધતિ લોકમતનું ઘડતર કરે છે. વહીવટીતંત્ર ઉપર લોકમતનું દબાણ પડી શકે છે.

(5) સંસદીય ઠરાવો : સરકારની નીતિ અંગે અને ક્યારેક ખાતાઓની માંગણીઓ સામે કાપ મૂકતી (નાણાકીય) દરખાસ્તો, અવિશ્વાસની દરખાસ્ત, વહીવટીતંત્ર સામે ગંભીરતાથી લેવાય છે. આવી દરખાસ્ત-ઠરાવ પસાર થાય તો સરકારે રાજીનામું આપવું પડે છે.

(6) સંસદીય સમિતિઓ : વિનિયોગ અને નાણાસમિતિ સરકારની કરવેરાની દરખાસ્તોને ચકાસી શકે છે. તે જરૂર પડે જે-તે ખાતાની રચનાતંત્રીય, કામગીરી વિષયક જેવી બાબતોનો અભ્યાસ કરીને આ સામિતિઓ તેમની કાર્યવાહી દરમ્યાન ખાતાકીય અધિકારીઓને પ્રત્યક્ષ બોલાવી ઊલટતપાસ કરી શકે છે. પોતાની તપાસ કામગીરીનો અહેવાલ આ સમિતિઓ સંસદ સમક્ષ મૂકે છે ત્યારે વહીવટીતંત્રની આકરી ટીકા થઈ શકે છે.

(7) કૉમ્પ્ટ્રોલર અને ઑડિટર જનરલનો અહેવાલ : લોકશાહી દેશોમાં સરકારી ખર્ચમાં વપરાતાં નાણાં લોકોનાં ગણાય છે. પ્રતિ વર્ષ સરકારી ખર્ચના ઑડિટનો

અહેવાલ કૉમ્પ્ટ્રોલર અને ઑડિટર જનરલ સંસદ સમક્ષ મૂકે છે. આ સમયે વહીવટીતંત્રની કામગીરી ઉપર ચર્ચા થાય છે. ઠપકો આપી શકાય છે.

(8) તપાસપંચ : સરકારીતંત્રના જે-તે વિભાગો સામે કેટલીક વાર ગંભીર આક્ષેપો થતા હોય છે. દા.ત, એન.ડી.એ.ની સરકાર સમયે 'તહલકાકાંડ'. આવી બાબતો માટે સંસદ-ધારાસભાઓ તપાસ માંગી શકે છે. કારોબારીએ ધારાસભાની આ માંગણી સ્વીકારી તપાસપંચ નીમવું પડે છે. તપાસપંચનો અહેવાલ વિપરીત આવે તો જે-તે પ્રધાન કે સમગ્ર સરકાર મુશ્કેલીમાં મુકાય છે.

આમ, લોકશાહી દેશોમાં ધારાસભાનું નિયંત્રણ અગત્યનું ગણાય છે. તે લોકોનું પ્રતિનિધિત્વ કરનારી સંસ્થા છે. આમ છતાં ધારાસભાના નિયંત્રણ સામે સમયના પ્રવાહ સાથે કેટલીક મર્યાદાઓ દેખાઈ છે. આજે ધારાસભાની કામગીરીમાં એટલો બધો વધારો થાય છે કે વહીવટીતંત્ર ઉપર નિયંત્રણ રાખવા માટે પૂરતો સમય ફાળવી શકતી નથી. ધારાસભાની કાર્યવાહીમાં સભ્યોની ગેરશિસ્ત એટલી વધતી જાય છે કે ચર્ચાઓ-ટીકા-ટિપ્પણીઓ મુદ્દાસર અને ગંભીરતાથી થતી જણાતી નથી. આજે રાજ્યવહીવટ સામે ઘણા સંકુલ પ્રશ્નો રહેલા છે. ટૅક્નિકલ જ્ઞાનના અભાવે સંસદ સભ્યો તેમાં પૂરતો રસ લઈ ચર્ચા કરવાનું ટાળતા હોય તેવું જણાય છે. અંદાજપત્ર જે વહીવટીતંત્ર ઉપર નિયંત્રણનું અગત્યનું સાધન છે, તેની જ પૂરતી ચર્ચા વગર ઘણીવાર પસાર કરવું પડે છે. મોરીસ જોન્સે સંસદીય નિયંત્રણની ટીકા કરતાં કહ્યું છે, "વધુને વધુ એવો અનુભવ થઈ રહ્યો છે કે કાર્યક્ષમતાનું જે પ્રમાણ વહીવટીતંત્રમાં જણાય છે... તે સંસદ સભ્યોમાં એટલા ઓછા પ્રમાણમાં જણાય છે કે સંસદની મુખ્ય ભૂમિકા તેનો પ્રભાવ ગુમાવી રહી છે." આમ છતાં, સંસદીય નિયંત્રણ લોકશાહી રાજ્યવહીવટ માટે તેનું આગવું મહત્ત્વ ધરાવે છે, તેની અવગણના થઈ શકે તેમ નથી.

(3) ન્યાયતંત્રનું નિયંત્રણ : ન્યાયતંત્રના નિયંત્રણને, સરકારી અધિકારીઓનાં કાર્યોની કાયદેસરતાની ન્યાયતંત્ર દ્વારા તપાસના અર્થમાં જોવાય છે. વહીવટીતંત્ર ઉપરના ન્યાયતંત્રના આવા નિયંત્રણથી નાગરિકોનાં હિતોનું રક્ષણ થાય છે. ન્યાયતંત્રનું આ નિયંત્રણ રાજ્યનાં હિતોનું રક્ષણ કરે છે.

સામાન્ય રીતે ન્યાયતંત્ર રાજ્યવહીવટની રોજ-બ-રોજની કામગીરીમાં દરમ્યાનગીરી કરતું નથી. જ્યારે વ્યક્તિ કે સંસ્થાને એમ જણાય કે સરકારીતંત્રની કામગીરીથી તેના અધિકારનો ભંગ થાય છે કે ભંગ થવાનો ભય છે, તો તે ન્યાયતંત્રમાં રક્ષણ માટે અપીલ કરી શકે છે. આ અમલ ઉપર વિચારણા કરીને ન્યાયતંત્ર વહીવટીતંત્રની કામગીરી દરમ્યાનગીરી કરી શકે છે, તેથી જ એલ. ડી. વ્હાઈટે ન્યાયતંત્રના નિયંત્રણને અગત્યનું જણાવતાં કહ્યું છે કે, "અધિકારીઓ હંમેશાં એ જાણે છે કે તેમનાં કાર્યો સામે ન્યાયતંત્રમાં અપીલ કરી શકાય છે તેમ છે અને જો તેમણે ભૂલ કરી તો કેટલીક પરિસ્થિતિઓમાં તેમને દંડ થઈ શકે છે." ક્યારેક સમાચારપત્રોના કોઈ

સમાચાર કે કોઈ મેગેઝીનના ટીકાત્મક લેખને જનહિતની અરજી ગણીને પણ ન્યાયતંત્ર વહીવટીતંત્રની કામગીરીમાં દરમ્યાનગીરી કરે છે. આ બાબતને અભ્યાસુઓ 'ન્યાયતંત્રીય સક્રિયતા' તરીકે મૂલવે છે. ગુજરાતમાં એસ.ટી.ની કન્ડક્ટર વિનાની 'જનવિશ્વાસ' બસ સેવા ખોટ કરી રહી હોવાના લેખને અદાલતે ધ્યાન ઉપર લીધો હતો. 2000ના વર્ષના છેલ્લા દિવસોમાં ગુજરાત વડી અદાલતે એસ.ટી.ને આ અંગે નોટિસ આપી હતી.

વહીવટીતંત્ર ઉપર નિયંત્રણ મૂકવા માટે ન્યાયતંત્ર નીચેનાં સાધનોનો ઉપયોગ કરે છે.

(1) અદાલતી સમીક્ષા : લોકશાહી રાજ્યોમાં ધારાસભાના કાયદા અને કારોબારી કાર્યોની બંધારણીયતા તપાસવાના ન્યાયતંત્રના અધિકારને અદાલતી સમીક્ષા તરીકે ઓળખવામાં આવે છે. જોકે જુદા જુદા દેશોમાં ન્યાયતંત્રની અદાલતી સમીક્ષાનું ક્ષેત્ર જુદું જુદું હોય છે.

ભારતના બંધારણે ધારાસભાના કાયદા અને કારોબારીનાં કાર્યો અંગે ન્યાયતંત્રને પૂરતી અદાલતી સમીક્ષાની સત્તા આપી છે. ભારત કરતાં પણ યુ.એસ.એ.ના બંધારણે ન્યાયતંત્રને આ ક્ષેત્રે વધુ સત્તા આપી છે. પરંતુ બ્રિટનમાં સંસદ સાર્વભૌમ સંસ્થા ગણાતી હોવાથી અહીં અદાલતી સમીક્ષા મર્યાદિત છે. અહીં અધિકારી અધિકૃત સત્તાની ઉપર વર્તતો હોય તો ન્યાયતંત્ર અદાલતી સમીક્ષા દ્વારા તેના કાર્યને ગેરબંધારણીય ગણી રદ કરી શકે છે.

(2) સરકાર વિરુદ્ધ ન્યાયિક ઉપાય : રાજ્ય, સરકાર કે જે-તે અધિકારીથી જેને નુકસાન થયું હોય તે વ્યક્તિ કે સંસ્થા તેની સામે અદાલતમાં દાવો માંડી શકે છે. ભારતમાં બંધારણની કલમ 300 પ્રમાણે ભારત સરકાર અથવા એકમ રાજ્ય ગુજરાત સરકારના તંત્ર દ્વારા થયેલા નુકસાન માટે વ્યક્તિ કે સંસ્થા કેસ કરી શકે છે. બ્રિટનમાં 1947ના કાયદાથી નાગરિકો રાજ્ય સામે પોતાને થયેલા નુકસાન માટે કેસ કરી શકે છે. જો કે તેમાં બે અપવાદ છે : (અ) રાજ્યની સુરક્ષા માટે સૈનિક સેવા, શ્રમિકો અને વિદેશીઓના વ્યવસ્થાતંત્ર માટે અને કાયદો તથા વ્યવસ્થા જાળવવા. (બ) તથા ગુપ્ત હિસાબો રજૂ કરવા રાજ્યને ન્યાયતંત્ર આદેશ આપી શકતું નથી. યુ.એસ.એ.માં નાગરિક કે સંસ્થાને વહીવટીતંત્ર તરફથી થતા નુકસાન માટે રાજ્ય ઉપર કેસ કરી શકાય છે. બીજા હુવરપંચે વહીવટીતંત્ર સામે ન્યાય ઝડપી અને રસ્તો મળે તે માટે વહીવટી અદાલતોની ભલામણ કરી હતી. ફ્રાન્સમાં તો આવી વહીવટી અદાલતો છે જ.

(3) અસાધારણ અદાલતી ઉપાયો : આગળ જોઈ તે સિવાયની પરિસ્થિતિઓમાં નાગરિકોને વહીવટીતંત્ર તરફથી થતી હેરાનગતિ સામે ન્યાયતંત્ર નીચેના ઉપાયો વડે રક્ષણ આપે છે.

(અ) બંદી પ્રત્યક્ષીકરણ (હેબિયસકોર્પસ) : અદાલતી કાર્યવાહી ચલાવ્યા વગર વ્યક્તિને જેલમાં લાંબો સમય પૂરી રાખતી દમનનીતિ સામેની આ જોગવાઈ છે. તેમાં

ધરપકડ કરાયેલી વ્યક્તિને ન્યાયતંત્ર સમક્ષ શારીરિક રીતે હાજર કરવાનો હુકમ છે. જોકે ભારતમાં શ્રીમતી ગાંધીની કોંગ્રેસ સરકારના સમયમાં 'મિસા' અને એન.ડી.એ.ની સરકારમાં 'પોટો' ધારા અદાલતની આ સત્તામાંથી બાકાત છે, કારણ કે તે પ્રતિબંધક અટકાયતના કાયદા છે.

(બ) કર્તવ્ય હુકમ : અદાલત કોઈ અધિકારી, નિગમ કે નીચલી અદાલતને તેના અધિકારક્ષેત્રમાં આવતી કામગીરી બજાવવાનો આદેશ આપી શકે છે.

(ક) મનાઈ હુકમ : ઉપલી અદાલત નીચલી અદાલતમાં ચાલતી કોઈ કાર્યવાહીને રોકી શકે છે, અથવા વહીવટીતંત્રની કામગીરી અધિકાર બહારની જણાય તો તેને રોકી શકે છે.

(ડ) પ્રતિષેધ હુકમ (ઈન્જકશન) : તેના પ્રમાણે અદાલત કોઈ અધિકારીને કામ કરવા અથવા નહીં કરવા હુકમ આપી શકે છે.

(ઈ) ઉત્પ્રેષણા હુકમ : ઉચ્ચ અદાલત નીચલી અદાલતોમાં ચાલતા કેસને રોકે છે અને વધુમાં તેનો રેકોર્ડ ઉચ્ચ અદાલત પોતાની પાસે કેસ ચલાવવા મંગાવી શકે છે.

(ઉ) અધિકાર પૃચ્છા : અદાલત સરકારી અધિકારીને તેઓ જે પદને આધારે કામ કરે છે તેનો વિવાદ થતાં તેના અધિકારક્ષેત્ર અંગે આ હુકમથી પૂછી શકે છે.

જોકે અભ્યાસુઓની એવી ટીકા છે કે ન્યાયતંત્રનું વહીવટીતંત્ર ઉપરનું નિયંત્રણ નાગરિકો માટે ખૂબ જ ખર્ચાળ અને વિલંબકારી છે. તે સમયની મોટી બરબાદી કરે છે. ભારતની સર્વોચ્ચ અદાલતના વડા ન્યાયમૂર્તિ શ્રી લાહોટીના જણાવ્યા પ્રમાણે સવા બે કરોડ જેટલા કેસો જુદી જુદી અદાલતોમાં 2004 ના જૂનમાં બાકી પડ્યા છે. જેમાં મે 2010 સુધીમાં કેટલો વધારો થયો હશે ?

ઉપરાંત ન્યાયિક નિયંત્રણ ખૂબ જ સીમિત હોય છે. તેનું સ્વરૂપ વધુ ટૅક્નિકલ હોય છે. આમ છતાં, ન્યાયતંત્ર લોકશાહીમાં નાગરિકોના હક્કો માટે ચોકીદાર છે. તે વહીવટીતંત્રને સજાગ રાખે છે. 'ન્યાયિક સક્રિયતા' હવે ભારત અને પશ્ચિમના ઘણા દેશોમાં જોવા મળે છે જે વહીવટીતંત્રને જાગતું રાખે છે. દા.ત., ડિસેમ્બર 2009માં દિલ્હીના ગરીબ લોકોને ઠંડીથી બચાવવા ગરમ ધાબળા અને ખોરાકની વ્યવસ્થા કરવાનું રાજ્ય સરકારને વડી અદાલતે જણાવ્યું હતું.

પ્રજાકીય નિયંત્રણ :

રાજ્યવહીવટનું પ્રાથમિક ધ્યેય પ્રજા કલ્યાણનું છે. લોકશાહી રાજ્યોમાં લોકો સર્વોપરી ગણાય છે. રાજકીય અને વહીવટી પ્રક્રિયામાં લોકોની ભાગીદારી મહત્ત્વની છે. જ્યારે વહીવટીતંત્ર સત્તાનો દુરુપયોગ કરે, લાગવગ ચલાવે કે ભ્રષ્ટાચાર ચલાવે, ત્યારે જાગૃત પ્રજા વહીવટીતંત્ર ઉપર નીચે પ્રમાણેની રીતો કે સાધનો વડે નિયંત્રણ મૂકે છે.

(1) ચૂંટણીપ્રથા : લોકશાહીમાં રાજકીય કારોબારીને પ્રજા ચૂંટણી દ્વારા પસંદ કરે છે. ચોક્કસ મુદત માટે સત્તા મેળવનાર પક્ષનો વહીવટ લોકાભિમુખ ન હોય તો પ્રજા

ચૂંટણીઓ દ્વારા તેને જાકારો આપે છે. સ્વિટ્ઝર્લૅન્ડ અને યુ.એસ.એ.નાં કેટલાંક રાજ્યોમાં તો વહીવટી અધિકારીઓને પ્રજા ચૂંટે છે. ચૂંટણી દ્વારા વ્યક્ત થતો લોકમત વાસ્તવિક અસરકર્તા છે. તે ભલભલા માંધાતાઓને સત્તાસ્થાનેથી ખસેડી શકે છે અને પ્રજાના નિયંત્રણનું તે શ્રેષ્ઠ સાધન છે.

(2) પાછા બોલાવવાનો અધિકાર : સ્વિટ્ઝર્લૅન્ડની લોકશાહીમાં આ પ્રથા છે. તેમાં ચૂંટાયેલ લોકપ્રતિનિધિ બરોબર કામ કરતો નથી તેવું લાગે તો તેની સમયમર્યાદા પહેલાં પાછો બોલાવવાનો પ્રજાને અધિકાર છે.

(3) સલાહકાર સમિતિઓ : તે વહીવટીતંત્રને લોકો સાથે સાંકળવાનું કાર્ય કરે છે. આ સમિતિઓમાં સભ્ય તરીકે સમાજના અગ્રણીઓ અને વિવિધ સમૂહોના પ્રતિનિધિઓ હોય છે. સામાજિક કલ્યાણકારી વિભાગોમાં આવી સમિતિઓ ઉપયોગી બને છે. દા.ત., રેલવેના મુસાફરોની સલાહકાર સમિતિ, સરકારી દવાખાનાઓમાં લોકસમિતિ, એ તેનાં ઉદાહરણ છે. આ સમિતિઓ વિધેયાત્મક કામગીરી બજાવે છે. તે લોકોના પ્રશ્નોથી વહીવટીતંત્રને માહિતગાર રાખીને પ્રશ્નોનો ઉકલે લાવવા વિચારવિનિમય કરે છે.

(4) દાબજૂથો : દાબજૂથોનો ખ્યાલ અમેરિકન લોકશાહીની પેદાશ છે. આજે તો લગભગ તમામ લોકશાહી દેશોમાં દાબજૂથો જોવા મળે છે. લોકોના આ સંગઠિત સમૂહો પોતાના સમૂહોનાં ચોક્કસ હિતો માટે જાગૃત હોય છે. વહીવટીતંત્ર, રાજકીય કારોબારી તથા ધારાસભા આ સમૂહોનાં હિતો જાળવે તે માટે વિવિધ ટૅક્નિકો દ્વારા તેઓ સરકારના વિવિધ તંત્રો ઉપર દબાણ લાવતા હોય છે. વેપારીમંડળો, ખેડૂત સંઘો, શ્રમિક સંઘો, ધાર્મિક જૂથો, જ્ઞાતિ, આ પ્રકારનાં દાબજૂથો છે.

(5) શક્તિશાળી લોકમત : સતત જાગરૂકતા એ લોકશાહીની મોટી કિંમત છે. જાગૃત અને શક્તિશાળી લોકમત એ વહીવટીતંત્ર ઉપર કાર્યક્ષમ, તટસ્થ અને પ્રામાણિક વહીવટ માટે દબાણ લાવી શકે છે.

આમ, લોકશાહીમાં લોકમત એ મહત્ત્વનું સાધન છે. લોકમત સભા, સરઘસ, સત્યાગ્રહ, બંધ, હડતાળ જેવા માધ્યમોથી વ્યક્ત થઈ શકે છે. પ્રજામત જાણવા માટે વિવિધ જાહેર બાબતો ઉપર અભ્યાસો (ઑપિનિયન સરવે) થાય છે. ચૂંટણીઓ વખતે હવે આવા અભ્યાસો વધુ થાય છે. લોકમતના દબાણ નીચે પ્રમુખ નિક્સને વૉટરગેટ કૌભાંડ માટે પોતાના હોદ્દા ઉપરથી રાજીનામું આપવું પડ્યું હતું. પ્રમુખ બિલ ક્લિન્ટનને 'મોનિકા સેક્સ કૌભાંડ' માટે જાહેરમાં માફી માગવી પડી હતી.

ટૂંકમાં લોકશાહીમાં રાજ્યવહીવટ લોકકલ્યાણનાં કામો કરતું રહે તે માટે વહીવટીતંત્ર ઉપર આંતરિક અને બાહ્ય તથા વિધેયાત્મક અને નકારાત્મક નિયંત્રણો આવશ્યક છે.

પ્રકરણ - 8

વહીવટી સુધારણા

(વ્યવસ્થા અને કાર્યરીતિ, કાર્યઅભ્યાસ, કાર્યસંચાલન, વહીવટી સુધારણાની પ્રક્રિયાઓ અને અવરોધો)

"હું એવી ભલામણ કરું છું કે ભારત સરકાર એક કેન્દ્રીય કાર્યાલયની સ્થાપના ઉપર વિચારણા કરે જેને રચનાતંત્ર, સંચાલન અને કાર્યપ્રણાલીના સંબંધમાં વિસ્તૃત અને ગંભીર નેતૃત્વ પૂરું પાડવાની જવાબદારી સોંપાય..."

-પૉલ એચ. એપલીબી

કોઈ પણ રાજયનો વહીવટ ત્યારે જ કાર્યક્ષમ અને પ્રભાવશાળી રહી શકે જ્યારે તેમાં સમયના પ્રવાહ સાથે જરૂરી સુધારણા થતી રહે. બીજા વિશ્વયુદ્ધ પછી રાજ્ય વહીવટમાં સુધારણા માટેના અભ્યાસો સરકારી અને બિનસરકારી સ્તર ઉપર થતા રહ્યા છે. આમ છતાં, આ પ્રક્રિયા ઘણી જૂના સમયથી ઉદ્‌ભવેલી છે.

આ ક્ષેત્રે નોંધપાત્ર પ્રયત્ન 17મી સદી દરમ્યાન જર્મન તથા ઑસ્ટ્રિયા ના કેમેરાલિસ્ટ વિદ્વાનોના સમૂહ દ્વારા શરૂ થયેલો. તેમાં જ્યોર્જ ઝીંકનું નામ આગળ પડતું હતું. આ કેમેરાલિસ્ટ વિદ્વાનોએ વહીવટને સુધારવા માટે કેટલાક સિદ્ધાંતો અને પ્રયુક્તિઓ આપવા પ્રયત્ન કરેલો. ત્યાર બાદ સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકાના ફ્રેડરિક વિન્સલો ટેઈલરનું નામ જાણીતું છે. તેમણે ફેક્ટરીઓમાં પ્રત્યક્ષ કામગીરી દરમ્યાન પ્રયોગો કરીને કર્મચારીઓની કાર્યની ગતિ અને કાર્યક્ષમતા વધારવા તથા સરળ સંચાલન પ્રણાલીઓ વિકસાવવા તથા સિદ્ધાંતો આપવા પ્રયત્ન કરેલા. 1911માં તેમના 'વૈજ્ઞાનિક સંચાલન' નામના અગત્યના ગ્રંથે ચિંતનની નવી દિશા આપી.

ત્યાર બાદ એલ્ટન મેયોના નેતૃત્વ નીચે અમેરિકામાં હેથોર્ન પ્રયોગોએ સંગઠનમાં માનવતત્ત્વ ઉપર ભાર મૂક્યો. આ બાબતો વહીવટી સુધારણાની પ્રક્રિયામાં મદદરૂપ બની.

સંગઠન અને પ્રણાલીઓમાં થયેલાં અધ્યયન :

(ઑર્ગેનાઈઝેશન ઍન્ડ મેથડ્સ - 'ઑ'ઍન્ડ એમ')

આગળ આપણે જોયા તે વહીવટી સુધારણાના પ્રત્યેક પ્રયત્નોમાં વહીવટને સુધારવા માટે વહીવટી પ્રવૃત્તિ કરનાર સંગઠન અને વહીવટની પ્રણાલીઓને સુધારવા

માટે જુદા જુદા સમયે પ્રયત્નો થતા રહ્યા હતા. આ વહીવટી સુધારણાનો પ્રવાહ સતત જળવાતો ન હતો. વિશ્વનાં જુદાં જુદાં રાજ્યોમાં વહીવટી સુધારણા માટે જુદા જુદા સમયે સરકાર વહીવટી સુધારણાપંચ અને સમિતિઓ નીમતી. આ સાથે અભ્યાસુઓ બિનસરકારી ધોરણે આ ક્ષેત્રે પ્રયોગ કરતા-ચિંતન કરતા અને વહીવટી સુધારણા માટેનાં પોતાના સૂચનો આપતા રહ્યા. પરંતુ અનુભવે જણાયું કે રાજ્યવહીવટ એ સતત ચાલતી પ્રક્રિયા છે. તેથી તેના સંગઠનને અને પદ્ધતિઓને જે સમસ્યાઓનો સામનો કરવો પડે છે તેનો સતત અભ્યાસ થતો રહે તે જરૂરી બાબત છે. આ માટે એવી સંસ્થા બનાવવા માટે અભ્યાસુઓએ એવી વિચારણા કરી કે એક એવી સંસ્થા બનાવવામાં આવે જે રાજ્યવહીવટને વધુ કાર્યક્ષમ અને સ્વચ્છ બનાવવા માટે સતત પ્રયત્નશીલ રહે. આ સંસ્થા રાજ્યવહીવટના સંગઠન અને પદ્ધતિઓનો સતત અભ્યાસ કરતી રહે. બદલાતા સંજોગોને અનુરૂપ રાજ્યવહીવટની ક્ષમતા વધતી રહે. અમલદારો અને કર્મચારીઓની ખામીઓનું નિરીક્ષણ કરીને તેને સુધારવાનાં સૂચનો થતાં રહે. સંચાલન અને કર્મચારીઓ વચ્ચે નિકટતા જળવાઈ રહે તે માટે વિચારણા થતી રહે. આ બધાં માટે એક સંસ્થાનું નિર્માણ થયું. સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકા, બ્રિટન અને ભારત જેવા દેશોમાં સ્થપાયેલી આ સંસ્થાને સામાન્ય રીતે 'ઑ ઍન્ડ એમ' તરીકે ઓળખવામાં આવે છે.

'ઑ ઍન્ડ એમ' નો અર્થ : (સંગઠન અને પ્રણાલી) : રાજ્યવહીવટની પરિભાષાની દૃષ્ટિએ 'ઑ ઍન્ડ એમ' એ શાબ્દિક રીતે સંગઠન અને પ્રણાલીનું ટૂંકું રૂપ છે. આ શબ્દના અભ્યાસુઓએ બે અર્થ કરેલા છે : વ્યાપક અને સીમિત. વ્યાપક અર્થમાં તે સંગઠન અને સંચાલનને સમજાવે છે, જેમાં સંચાલનની આયોજન, સમન્વય, નિરીક્ષણ, માર્ગદર્શન, નેતૃત્વ જેવી બાબતોનો સમાવેશ થાય છે. સીમિત અર્થમાં તે સંગઠન અને પ્રણાલીઓનો નિર્દેશ કરે છે. પ્રો. એલ. ડી. વ્હાઈટના મતે, "સંગઠન અને પ્રણાલીના કાર્યની પરિભાષા સામાન્ય રીતે એવી કરી શકાય કે કાર્યસંચાલનનાં તમામ પાસાંમાં સુધારણા ખાસ કરીને પ્રક્રિયાઓ અને સંબંધો." કિપલિંગ, અવસ્થી અને મહેશ્વરી જેવા વહીવટીશાસ્ત્રીઓએ 'ઑ અને એમ' દ્વારા કઈ બાબતોનું સતત નિરીક્ષણ અને સર્વેક્ષણ કરતા રહેવું જોઈએ તે સમજાવવા પ્રયત્ન કર્યો છે. જોકે તેમની સાથે અસહમત થતા પ્રો. એલ. ડી. વ્હાઈટે જણાવ્યું છે કે, 'ઑ ઍન્ડ એમ' દ્વારા કઈ બાબતોનું સતત નિરીક્ષણ અને સર્વેક્ષણ કરતા રહેવું જોઈએ તે સમજાવવા પ્રયત્ન કર્યો છે. જોકે તેમની સાથે અસહમત થતાં પ્રો. એલ. ડી. વ્હાઈટે જણાવ્યું છે કે 'ઑ ઍન્ડ એમ' ની અંતર્ગત કઈ કઈ બાબતોનો અભ્યાસ થતો રહેવો જોઈએ તેની ચોક્કસ યાદી આપવી મુશ્કેલ છે.

આ 'ઑ ઍન્ડ એમ' સંસ્થા સલાહકારી સ્વરૂ ધરાવે છે. જે તે વિભાગમાં જણાતી ખામી અંગે તે પોતે પગલાં લઈ શકતું નથી. પરંતુ તે ખાતાઓના અધ્યક્ષોને

સલાહ-સૂચનો આપે છે. આ સલાહ-સૂચનો ખાતાના વડાને યોગ્ય લાગે તો તેનો અમલ કરે છે. વિશ્વના જે દેશોમાં 'ઑ ઍન્ડ એમ' સંસ્થા બનાવાઈ છે, તેમાં એક વિશેષતા સમાન સ્વરૂપે જોવા મળે છે કે આ સંસ્થા રચનાત્મક છે. તે મિત્ર, ચિંતક અને માર્ગદર્શકની ભૂમિકા ભજવે છે, ટીકાકારની નહીં.

ભારતમાં સંગઠન તથા પ્રણાલી 'ઑ ઍન્ડ એમ' :

ભારતની સ્વતંત્રતા પૂર્વે બ્રિટિશ સરકારે રાજ્યવહીવટ સુધારણા માટે વિવિધ પંચોના અહેવાલ પ્રમાણે પ્રયત્ન કરેલા. જેમાં 1945-46ના રિચર્ડ ટોટનહોમ પંચનો અહેવાલ અતિઅગત્યનો હતો. જેણે વહીવટમાં કાર્યક્ષમતા માટે એક વિભાગની ભલામણ કરેલી. ત્યાર બાદ 1946માં નિયોગી પંચે આયોજન પંચ માટે ભલામણ કરેલી.

સ્વતંત્ર ભારતનો વિચાર કરતાં જણાય છે કે રાજ્યવહીવટ કાર્યક્ષમ અને સ્વચ્છ બને તે માટે ભારત સરકારે જી. એચ. આયંગર પંચની નિમણૂક કરેલી. આ પંચે 1949માં પોતાના અહેવાલમાં 'ભારતમાં શાસનતંત્રની પુનર્રચના' અંગે 'ઑ ઍન્ડ એમ' સંસ્થાની સ્થાપના ઉપર ભાર આપેલો. આ અહેવાલ પછી 1949માં 'કરકસર સમિતિ' તથા 'માનવશક્તિ અભ્યાસ' સમિતિએ 1952માં પ્રથમ પંચવર્ષીય યોજનાના અમલ સમયે આયોજનપંચે અને 1953માં પોલ એચ. એપલીબી સમિતિએ પણ 'ઑ ઍન્ડ એમ' સંસ્થાની સ્થાપના માટે ભારત સરકારને ભલામણ કરેલી. આ ભલામણોનો સ્વીકાર કરતાં 1954માં કેન્દ્રીય પ્રધાનમંડળના સચિવાલયમાં 'ઑ ઍન્ડ એમ' વિભાગની સ્થાપના કરવામાં આવી.

'ઑ ઍન્ડ એમ' સંસ્થાના સંચાલન માટે એક નિયામક નીમવામાં આવે છે. તેમની સહાય માટે એક નાયબ નિયામક (ડેપ્યુટી ડાયરેક્ટર) તથા એક સહાયક નિયામક (આસિસ્ટન્ટ ડાયરેક્ટર) ની વ્યવસ્થા થઈ છે. નિયામક કેન્દ્ર સરકારના વિવિધ વિભાગોની ઔપચારિક મુલાકાત લઈને તપાસ કરે છે. સ્થળ ઉપર જ તેઓ સલાહ-સૂચનો આપે છે. પ્રત્યેક ખાતામાં એક અધિકારીને 'ઑ ઍન્ડ એમ' ના સેલનો હવાલો આપવામાં આવે છે. આ અધિકારી પોતાનાં સામાન્ય કાર્યો ઉપરાંત 'ઑ ઍન્ડ એમ' ના સેલ તરીકે ખાતાની કામગીરીનું નિરીક્ષણ અને તપાસ રાખે છે. તે સંગઠન અને કામગીરીની ખામીઓ તથા તે અંગે જરૂરી ઉપાયો સૂચવે છે તથા મધ્યસ્થ કાર્યાલયને અહેવાલ મોકલે છે.

આ 'ઑ ઍન્ડ એમ' સંસ્થા રાજ્યવહીવટનો ખર્ચ ઘટાડવો, માનવશક્તિની બચત કરવી, કામગીરીની પ્રક્રિયાને સરળ બનાવવી, કામગીરી ઝડપી અને કાર્યક્ષમતા પૂર્ણ બનાવવી, ભ્રષ્ટાચાર રોકી વહીવટને સ્વચ્છ બનાવવો જેવા ઉદ્દેશો ધરાવે છે. આ ઉદ્દેશોને પ્રાપ્ત કરવા તે સંશોધન અને તપાસ, તાલીમ, સમન્વય, માહિતીનું

એકત્રીકરણ તથા અહેવાલનું પ્રકાશન જેવાં કાર્યો કરે છે. પ્રાપ્ત માહિતીને આધારે તે વહીવટી સુધારણા માટે ઉપાયો વિચારે છે અને સૂચવે છે.

1964માં કેન્દ્રના ગૃહખાતામાં વહીવટી સુધારણા વિભાગનો પ્રારંભ થતાં 'ઑ ઍન્ડ એમ' ને તેમાં વિલીન કરવામાં આવ્યું. 1963માં ફરીથી 'ઑ ઍન્ડ એમ' ને અલગ કરીને પ્રધાનમંડળ સચિવાલયમાં સ્થાન આપવામાં આવ્યું.1977માં ફરીથી તેને ગૃહમંત્રાલય સાથે જોડવામાં આવ્યું. 'ઑ ઍન્ડ એમ' ની જવાબદારી કાર્મિક વિભાગ અને વહીવટી સુધારણા વિભાગને સોંપાઈ. 1985માં કાર્મિક વિભાગ તથા વહીવટી સુધારણા વિભાગને વડાપ્રધાન હસ્તક મૂકવામાં આવ્યા.

સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકા તથા ગ્રેટબ્રિટન જેવા દેશોમાં વહીવટી અન્વેષણ ક્રિયાનો જન્મ અને વિકાસ નાણાંવિભાગમાંથી થયો છે. અંદાજપત્ર નિર્માણ અને વહીવટી સુધારણા સંશોધન વચ્ચે સ્વાભાવિક સંબંધ હોય છે. 'ઑ ઍન્ડ એમ' ની કેટલીક પ્રવૃત્તિઓ અંદાજપત્ર વહીવટ તથા નિયંત્રણમાં એક પાયાની ભૂમિકા ભજવે છે. તેથી પણ આગળ વધીને 'ઑ ઍન્ડ એમ' રાજ્યવહીવટમાં સતત સુધારણા કરવા માટે ચિંતનશીલ એક સાધન છે. તેથી સતત મૂલ્યાંકનને લીધે રાજ્યવહીવટ આધુનિક બની રહે છે. 'ઑ ઍન્ડ એમ' એવી સંસ્થા છે જે રાજ્યવહીવટના જુદા જુદા વિભાગોને મળતા અનુભવોનો સંગ્રહ કરે છે, જે દેશ-વિદેશના રાજ્યવહીવટને અદ્યતન બનાવવામાં ઉપયોગી બને છે. તે પત્રવ્યવહાર, ફોર્મ્સ અને ફાઈલિંગની પ્રક્રિયામાં પણ સંશોધન કરી તેને અદ્યતન બનાવે છે. એટલું જ નહીં હવે 'ઈ ગવર્નેન્સ' ઉપર પણ વિચારણા કરે છે.

કાર્યઅભ્યાસ (વર્ક સ્ટડી) :

રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રના અભ્યાસુ તરીકે આપણે કાર્યઅભ્યાસને વિકાસ માટેની કાર્યક્ષમ અને કરકસરયુક્ત કોઈ ચોક્કસ પ્રવૃત્તિને અસર કરતા સ્રોતો અને પરિબળોના વ્યવસ્થિત અને હેતુલક્ષી અભ્યાસ તરીકે ઓળખી શકીએ. આજે વહીવટી સુધારણા માટે ઉપયોગમાં લેવાતા આ કાર્યઅભ્યાસ એ વૈજ્ઞાનિક સંચાલનનો પાયો નાંખનાર ફ્રેડરિક વિન્સલો ટેઈલર અને એફ. બી. ગાલબ્રેથ હતા. કાર્યઅભ્યાસમાં કાર્યનાં તમામ પાસાંનો સમાવેશ થાય છે. જેમનો પ્રભાવ ઉપલબ્ધ સાધનોના ઉપયોગ ઉપર પડે છે અને તેમાં સંગઠનનું વિશ્લેષણ, પદ્ધતિ અભ્યાસ, કાર્ય સરલીકરણ, ફોર્મ વિશ્લેષણ, કર્મચારી સમૂહ તથા સાધનોનો ઉપયોગ તથા કાર્યસંશોધનનાં અન્ય તત્ત્વોનો સમાવેશ થાય છે. ટૂંકમાં, ઊંચા ઉત્પાદન માટે કાર્યના સૂક્ષ્મ વિશ્લેષણની ક્રિયાને કાર્યઅભ્યાસ કહે છે. તેનો ઉદ્દેશ વૈજ્ઞાનિક ઢબે કામગીરીના સરળ, વધુ પ્રભાવશાળી તથા કરકસરયુક્ત માર્ગની શોધ છે. કાર્યઅભ્યાસમાં પદ્ધતિઅભ્યાસ અને કાર્યમાપનનો સમાવેશ થઈ જાય છે.

પદ્ધતિઓનો અભ્યાસ :

પદ્ધતિઓનો અભ્યાસ અને પદ્ધતિઓનો વિકાસ એ પ્રક્રિયાને આવરી લે છે, જેમાં પ્રક્રિયાઓ, કાર્યવિધિઓ તથા પ્રણાલીઓમાં સુધારણા માટેનો પ્રયત્ન થતો હોય છે. તે કાર્ય કરવાના શ્રેષ્ઠ માર્ગને શોધવાનો ઉદ્દેશ ધરાવે છે. તે કાર્યમાં બિનજરૂરી સમય, સમય બરબાદી દૂર કરી કાર્યમાં કુશળતા લાવવા માંગે છે. તેના લીધે કાર્યપદ્ધતિઓ અને પ્રણાલીઓ, કાર્યનું સ્વરૂપ તથા સાધનોમાં સુધારણા થઈ શકે છે.

જ્યારે પદ્ધતિનો અભ્યાસ હાથ ધરાય છે ત્યારે કર્મચારી જે પદ્ધતિથી કામ કરે છે તે કામ કેવું થાય છે અને કેટલી ગતિએ થાય છે, તે તપાસવાનું મહત્ત્વનું બને છે. પદ્ધતિના અભ્યાસમાં ગતિનો અભ્યાસ મહત્ત્વનો બને છે. સમસ્યાની પસંદગી તથ્યોના એકત્રીકરણ, તેના પરીક્ષણ અને વિશ્લેષણને આવરી લે છે. પદ્ધતિના અભ્યાસમાં ગતિ ઉપરાંત સમયનો અભ્યાસ પણ મહત્ત્વનો બને છે. તેમાં કામ કેટલા સમયમાં પૂરું થાય છે. આ માટેનાં ધોરણો અને ચોક્કસ પરિસ્થિતિમાં કામ પૂર્ણ કરવા કેટલો સમય જરૂરી બનશે તેનું નિર્ધારણ કરવામાં આવે છે.

● **કાર્યમાપન :** કાર્યઅભ્યાસનો હેતુ એ છે કે તેનાથી પદ્ધતિ એવી સરળ અને સક્ષમ બને, જેનાથી ઓછા પ્રયત્ને ધ્યેયસિદ્ધિ થઈ શકે. આ માટે કાર્યપદ્ધતિ ઉપરાંત કાર્યમાપન પણ જરૂરી છે. કાર્યમાપનમાં જે સમસ્યાનો ઉકેલ કે કાર્યક્રમ હાથ ધરવાનો હોય તેનો સૂક્ષ્મ રીતે અભ્યાસ કરવો. તેનાથી કાર્ય પૂર્ણ કરવા કેટલા કર્મચારી જોઈશે ? કેટલો સમય જોઈશે ? કેટલો ખર્ચ થશે ? કઈ સમસ્યાનો સામનો કરવો પડે તેમ છે ? તેનો ખ્યાલ આવી શકે તેમ છે.

પ્રકરણ - 9
વહીવટી કાયદો

(પ્રતિનિધિત વિધાન, અર્થ, પ્રકારો, મહત્ત્વ, મર્યાદાઓ, સલામતી, વહીવટીપંચ)

"સત્ય તો એ છે કે સંસદ કાનૂનઘડતરના સત્તાના પ્રતિનિધાન માટે તૈયાર ન થાય તો તે સ્વયં આધુનિક લોકમતની આવશ્યકતા પ્રમાણે કાયદો ઘડવા માટે યોગ્ય નહીં રહે."

- ડોનોમોર સમિતિ

આધુનિક રાજ્યોની વધતી જતી વસતિની સાથે લોકોની અપેક્ષાઓ અને જરૂરિયાતોમાં અનેકગણો વધારો થયો છે. તેથી રાજ્યની પ્રવૃત્તિઓમાં પણ વધારો થયો છે. રાજ્યનું સંચાલન કરનાર સરકારનાં ત્રણ અંગોમાં ધારાસભાનો વિચાર આ સંદર્ભે કરીએ તો ધારાસભાએ બદલાયેલા સંજોગોમાં અનેક કાયદા ઘડવા પડે છે. આ કાયદાઘડતરના કાર્યમાં કાયદામાં ઝીણી વિગતો પૂરવાનો સમય અને વિશેષ જ્ઞાન ધારાસભા પાસે હોતું નથી. તેથી કાયદામાં આ ઝીણી વિગતો પૂરી કાયદાને વધુ સ્પષ્ટ બનાવવાની પોતાની સત્તા તે (વહીવટી) કારોબારીને આપે છે. તેથી આવા કાયદા વહીવટી કાયદા તરીકે પણ ઓળખાય છે.

આમ છતાં ઐતિહાસિક રીતે તપાસીએ તો પ્રતિનિધિત વિધાન (ડેલિગેટેડ લેજિસ્લેશન) ની પ્રક્રિયા 16મી સદી જેટલી જૂની છે.વહીવટીશાસ્ત્રી ડી. એલ. હેવિટનું કહેવું છે કે ઈ.સ. 1800 પહેલાનાં પ્રતિનિધિત વિધાનનાં ત્રીસ જેટલાં ઉદાહરણો જોવા મળે છે. જેમાં સૌથી જૂનું ઈ.સ. 1531નું બ્રિટનની સંસદનું પ્રતિનિધિત વિધાનનું ઉદાહરણ છે. જે હેન્રી આઠમાના 'સીવરો અધિનિયમ' તરીકે ઓળખાય છે.

પ્રતિનિધિત વિધાન (ડેલિગેટેડ લેજિસ્લેશન) નો અર્થ :

આધુનિક સમયમાં ધારાસભા કેટલાક કાયદાની વિગતો અથવા ધારાધોરણો ઘડવાની સત્તા કારોબારીને આપે છે તે સામાન્ય રીતે પ્રતિનિધિત વિધાન તરીકે ઓળખાય છે. તેને વહીવટી કાયદા તરીકે પણ ઓળખવામાં આવે છે. અહીં કાનૂન ઘડતરનો અધિકાર કારોબારીને ધારાસભા પાસેથી મળે છે, તે કારોબારીનો પોતાનો નથી તેથી તેને 'અધીનસ્થ કાનૂન' (સબોર્ડિનેટ લેજિસ્લેશન) તરીકે પણ ઓળખવામાં આવે છે. આવો કાયદો તેના મૂળ અધિનિયમ કે કાયદાનો ભંગ કરતો હોય તો તેને

ધારાસભા અયોગ્ય કે ગેરકાનૂની ઠેરવી શકે છે. પ્રતિનિધિત વિધાનનો અર્થ સ્પષ્ટ કરતાં ડોનોમોર સમિતિ જણાવે છે કે, "પ્રતિનિધિત વિધાનનો· અર્થ કોઈ સચિવ, અધિકારી જેવાં કે (સેક્રેટરી) દ્વારા બનાવાયેલા કાયદાથી છે, અથવા તેનો અર્થ એ સહાયક કાયદાઓથી છે જે સચિવો દ્વારા વિભાગીય પેટાનિયમોના સ્વરૂપમાં અને અન્ય બંધારણીય નિયમો તથા આદેશોના સ્વરૂપે બનાવાયેલ હોય છે."

આધુનિક રાજ્યવહીવટ પ્રત્યે લોકોની વધેલી અપેક્ષાઓને લીધે પ્રતિનિધિત વિધાન વિશ્વની તમામ રાજ્યશાસન પ્રણાલીઓમાં વત્તાઓછા અંશે જોવા મળે છે. મોન્તેસ્ક્યુના સત્તાવિશ્લેષણના સિદ્ધાંતનો જ્યાં વધુમાં વધુ અમલ થયો છે તેવા સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકામાં પણ કૉંગ્રેસ પ્રતિનિધિત વિધાનની કેટલીક સત્તા કારોબારીને આપે છે. જ્યારે સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકાના બંધારણની કલમ-1 કહે છે કે તેમાં અપાયેલી તમામ ધારાકીય સત્તાઓ કૉંગ્રેસમાં રહેશે અને કલમ-2માં જણાવાયું છે કે કારોબારીવિષયક સત્તાઓ સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકાના રાષ્ટ્રપ્રમુખ પાસે રહેશે." આમ બંધારણ પ્રતિનિધિત વિધાનને નકારે છે તેવો અર્થ નીકળે. પરંતુ, 1928માં સર્વોચ્ચ અદાલતે હેમ્પન એન્ડ કંપની વિરુદ્ધ સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકાના પ્રસિદ્ધ કેસમાં ચુકાદો આપતાં જણાવેલું કે, "જો કૉંગ્રેસ કોઈ કાનૂન દ્વારા એક સરળતાથી સમજાય તેવો સિદ્ધાંત બનાવશે જેનું પાલન કરવા માટે તેના દર નક્કી કરવાવાળા અધિકૃત વ્યક્તિ કે એકમને નિર્દેશિત કરાય છે તો આવી ધારાકીય પ્રક્રિયા કે સત્તા નિષેધિત પ્રતિનિધિત વિધાન નહીં ગણાય." આમ આજે અમેરિકામાં પણ પ્રતિનિધિત વિધાનોનો સંપૂર્ણ નિષેધ નથી.

પ્રતિનિધિત વિધાનના પ્રકાર :

આપણે ઉપર જોયું તે પ્રમાણે પ્રતિનિધિત વિધાન વિશ્વના બધા જ દેશોમાં, તેની પરિસ્થિતિ પ્રમાણે, વિકાસ પામેલું છે. આ પ્રતિનિધિત વિધાનના ડોનોમોર સમિતિએ, (1) સામાન્ય અને (2) અપવાદરૂપ એવા બે પ્રકાર પાડ્યા છે. સામાન્ય પ્રતિનિધિત વિધાનની બે વિશેષતા છે.

(અ) પ્રતિનિધિત વિધાનને જન્મ આપનાર કાયદા દ્વારા તેની મર્યાદા નક્કી કરાય છે, તેથી ન્યાયતંત્ર દ્વારા તેનું અર્થઘટન થઈ શકે. (બ) સિદ્ધાંતોની બાબતમાં કાયદાઘડતર કે કર નાંખવા સંબંધી અધિકારને તેના દ્વારા અન્યને આપી શકાતો નથી.

જ્યારે અપવાદરૂપ કે અસામાન્ય પ્રતિનિધિત વિધાનમાં નીચે પ્રમાણે પેટા પ્રકારો જણાવાયા છે :

(1) સિદ્ધાંતો અંગેની બાબતો ઉપર કાયદા બનાવવા ત્યાં સુધી કે કરવેરા નાંખવા માટે ધારાકીય સત્તા અપાય છે.

(2) સંસદીય અધિનિયમોને તે અધિનિયમ કે જેના દ્વારા સત્તા અપાય છે કે અન્ય અધિનિયમ દ્વારા સુધારા માટે ધારાકીય સત્તા અપાય છે.

(3) કોઈ સચિવ (સેક્રેટરી) ને પ્રતિનિધિત વિધાન દ્વારા સ્વવિવેકનો અધિકાર અપાય છે, જેનાથી સંસદની મર્યાદાઓનું અનુમાન મેળવવું-જાણવું મુશ્કેલ બને છે.

(4) પ્રતિનિધિત વિધાનની કોઈ મર્યાદા-સીમા હોતી નથી, કારણ કે ઔપચારિક રીતે જ નહીં, પરંતુ તેમાં ન્યાયતંત્રના નિયંત્રણનો નિષેધ કરાય છે.

પ્રતિનિધિત વિધાનના લાભ :

રાજ્યવહીવટના અભ્યાસુઓ કારોબારીને પ્રતિનિધિત વિધાનની સત્તા આપવાથી રાજ્યને નીચે પ્રમાણેના લાભ થઈ શકે છે તેમ જણાવે છે.

(1) પ્રતિનિધિત વિધાન ધારાસભાની સમગ્ર સત્તામાં કોઈ પણ પ્રકારનો કાપ મૂક્યા સિવાય સંસદીય કાર્યવાહીમાં સમયની બચત કરે છે. ધારાસભાને પ્રતિનિધિત વિધાનને લીધે કાયદાની ઝીણી વિગતોમાં જવાની જરૂર પડતી નથી. તેથી ધારાસભા મુખ્ય નીતિવિષયક બાબતો અને સિદ્ધાંત સંબંધી બાબતો ઉપર વધુ ધ્યાન કેન્દ્રિત કરી શકે છે.

(2) પ્રતિનિધિત વિધાન વહીવટને સ્થિતિસ્થાપક બનાવે છે. વિસ્તૃત વિગતોની પૂર્તિની જવાબદારી કારોબારીને સોંપાતી હોવાથી મૂળ કાયદામાં સુધારો કરવાની જરૂર ઊભી થતી નથી. તેથી બદલાયેલા સંજોગોમાં વહીવટીતંત્ર સહેલાઈથી નિર્ણયો લઈ શકે છે.

(3) પ્રતિનિધિત વિધાનમાં વિશિષ્ટ જ્ઞાનનો ઉપયોગ થાય છે. સંસદમાં લોકોના પ્રતિનિધિઓ બેસતા હોય છે. તેમને વિશાળ સિદ્ધાંતો અને ઉદ્દેશો નક્કી કરવાની ક્ષમતા હોઈ શકે, પરંતુ કાયદાના માળખામાં ઝીણી વિગતો પૂરવાનું નિષ્ણાતી જ્ઞાન ન પણ હોય. આ માટે જે તે ક્ષેત્રના વિશિષ્ટ જ્ઞાનની આવશ્યકતા રહે છે તે વહીવટી કારોબારી પ્રતિનિધિત વિધાનથી કરે છે.

(4) જ્યારે કોઈ નવી નીતિનો અમલ કરવાનો હોય કે યોજનાને અમલી બનાવવાની હોય તો તેના ભવિષ્ય માટે જરૂરી સાધનો અને આવનારા પડકારોનો અંદાજ ધારાસભા કરી શક્તી નથી. આ માટે તેના અંગેનું નિષ્ણાતી જ્ઞાન ધરાવનાર વહીવટી અમલદારોની જરૂર પડે છે. આ અમલદારોને પ્રતિનિધિત વિધાન દ્વારા સત્તા અપાઈ હોય તો તેઓ આવનારી પરિસ્થિતિને પહોંચી વળવા કુશળતાપૂર્વક કામગીરી કરી શકે છે.

(5) કોઈ પણ રાજ્યવ્યવસ્થામાં ધારાસભાનું સત્ર હંમેશાં ચાલુ રહેતું નથી. જ્યારે ધારાસભાનું સત્ર ચાલુ ન હોય ત્યારે કોઈ આકસ્મિક ઘટના જેવી કે પડોશી દેશ સાથે યુદ્ધ, ધરતીકંપ કે પૂર આવી જાય તો તેનો સામનો અધિકારીઓ પ્રતિનિધિત વિધાનને આધારે કરી શકે છે. જરૂરી પગલાં ભરી શકે છે.

(6) વહીવટી કારોબારીઓને એવી પરિસ્થિતિમાં કામ કરવાનું હોય છે, જ્યાં કાયદાના અમલ પ્રમાણે કામગીરી કરવાની હોય છે. તેથી કાયદાની ઝીણી વિગતોની

જાણકારી તેમની પાસે સહેલાઈથી મળે છે. તેથી ધારાસભાએ જરૂર જણાય ત્યાં પ્રતિનિધિત વિધાન કરવું જોઈએ.

(7) ડોનોમોર સમિતિ પ્રતિનિધિત વિધાનનો લાભ સમજાવતાં જણાવે છે કે, "...તેનાથી અનુભવથી મેળવેલ જ્ઞાન અને શિક્ષણનો ઉપયોગ થઈ શકે છે. તેનો લાભ નગર આયોજન જેવી બાબતોમાં સ્પષ્ટ છે, અને તેના ઉપર વધુ ભાર આપવાની જરૂર પણ નથી."

(8) પ્રતિનિધિત વિધાનનો ઉપયોગ અધિકારીઓ આવશ્યક સંજોગોમાં જ કરે છે. તેથી તેનાથી નિયમો અને પેટાનિયમોની રચના કરવાનું સરળ બને છે.

પ્રતિનિધિત વિધાનના ગેરલાભ :

ઉપર પ્રમાણે પ્રતિનિધિત વિધાનના કેટલાક લાભ હોવા છતાં તે અભ્યાસુઓની ટીકાથી પર નથી. રાજયવહીવટના અભ્યાસુઓએ આ વ્યવસ્થાને લીધે નીચે પ્રમાણે ગેરલાભ થઈ શકે છે, તેવી ચેતવણી આપી છે.

(1) આ વ્યવસ્થા લોકશાહીની ભાવનાની વિરોધી છે. લોકશાહીમાં પ્રજાના પ્રતિનિધિઓને કાનૂનઘડતરનો અધિકાર છે. અહીં વહીવટી અધિકારીઓ કાનૂનઘડતરમાં વાસ્તવિક ભૂમિકા ભજવે છે, જેઓ લોકોને સીધા જવાબદાર નથી.

(2) રાજયવહીવટમાં ક્યારેક રાજકીય કારોબારીના દબાણથી વહીવટી અધિકારીઓ કામ ઝડપથી પૂરા કરવા ઉપર ભાર મૂકે છે. આવા સમયે ક્યારેક લોકોના હક્કોની અવહેલનાને પણ ધ્યાનમાં લેવાતી નથી. લોકશાહી માટે આ બાબત હળવાશથી લેવા જેવી ન ગણાય.

(3) લોકશાહી દેશોમાં નીતિઘડતરમાં લોકકલ્યાણનો ઉદ્દેશ પાયાનો હોય છે. તેથી નીતિઘડતરમાં પ્રજાના પ્રતિનિધિ બેસતા હોય તે ધારાસભા મહત્ત્વની બનવી જોઈએ. પરંતુ પ્રતિનિધિત વિધાનને લીધે નીતિઘડતરના મહત્ત્વના નિર્ણયો અમલદારશાહી લે છે. જેઓ નિયમ પ્રમાણે કામ કરવા ટેવાયેલા હોય છે, પ્રજાની લાગણી કરતાં નિયમપાલન તેમના માટે કાર્યશૈલી હોય છે.

(4) લોકશાહીમાં કરવેરા આવકારવાની સત્તા લોકોના પ્રતિનિધિની બનેલી સંસદના પ્રથમ ગૃહ પાસે હોય છે. આ સત્તા ધારાસભાના ઉપલા ગૃહ પાસે પણ ચર્ચા કે ભલામણ કરવા પૂરતી નામમાત્રની હોય છે ત્યારે પ્રતિનિધિત વિધાન દ્વારા વહીવટી કારોબારીને કેટલાક કરવેરા નાંખવાની સત્તા મળી જાય છે તે બાબત અતિગંભીર લેખાવી જોઈએ.

(5) એમ કહેવાય છે કે વહીવટી કારોબારી લોકોના રોજ-બ-રોજના સંપર્કમાં આવે છે. તેઓથી તેમને પ્રજાના પ્રશ્નોની સાચી સમજ હોય છે. પરંતુ વાસ્તવિકતા એ છે કે સામાન્ય લોકો તો વહીવટી અધિકારીઓ પાસે રજૂઆત કરતાં પણ ગભરાતા હોય છે. આવા સંજોગોમાં પ્રતિનિધિત વિધાન દ્વારા અમલદારશાહી કાયદાના માળખામાં

નિયમો અને પેટાનિયમો પૂરે તેનાથી સામાન્ય જનતાનું ભલું કેવી રીતે થઈ શકે ?

(6) ન્યાયતંત્રે લોકોના હક્કોનું રક્ષણ કરવાનું હોય છે. પરંતુ પ્રતિનિધિત વિધાન દ્વારા વહીવટી કારોબારી કેટલાક એવા નિયમો બનાવે છે જેને ન્યાયતંત્રમાં પડકારી શકાતા નથી. આ બાબત લોકશાહીમાં નાગરિકોની સ્વતંત્રતા અને ન્યાયતંત્રની સ્વાયત્તતા ઉપર કાપ મૂકનારી છે જે સ્વીકારી શકાય તેમ નથી.

(7) પ્રતિનિધિત વિધાનને આધારે ક્યારેક વહીવટી અધિકારીઓ એવા નિયમો અને પેટાનિયમો બનાવે છે જે અગાઉની (રેટ્રોસ્પેક્ટિવ) અસરથી અમલી બને છે. આ બાબત પણ ધારાસભાની સત્તા પર કાપ મૂકનારી છે. બીજી બાજુ આવા નિયમો લોકોની સ્વતંત્રતા ઉપર કાપ મૂકનારા પણ હોઈ શકે.

(8) આજે ધારાસભાની કામગીરીમાં ઉત્તરોઉત્તર વધારો થતો જાય છે. બીજી બાજુ તેનો કામનો સમય વધતો નથી. ક્યારેક વિરોધપક્ષોને ધારાસભાનું સત્ર કેટલાંક કારણોસર વ્યવસ્થિત ચાલવા દેતા નથી. આ સંજોગોમાં ધારાસભા પ્રતિનિધિત વિધાનથી બનેલા તમામ નિયમો અને પેટાનિયમોનું મૂલ્યાંકન કરવાનો સમય મેળવી શકતી નથી. આ બાબત પણ લોકશાહીની ભાવનાની વિપરીત બને છે. આવા નિયમો અને પેટાનિયમો ક્યારેક લોકશાહીને અનુરૂપ નથી હોતા તેવું અભ્યાસ સમિતિઓના અહેવાલોમાં નોંધાયું છે.

આમ, પ્રતિનિધિત વિધાનના ઘણા ગેરલાભ છે. તેથી જ લૉર્ડ હેવાર્ટે પ્રતિનિધિત વિધાનને 'નવીન નિરંકુશતા' તરીકે ઓળખાવી હતી અને1929માં તેમના પુસ્તકનું શીર્ષક પણ આ જ આપ્યું હતું. ભારતની સંસદની અધીનસ્થ વિધાન સમિતિએ તથા બ્રિટિશ પ્રવર સમિતિએ પણ પ્રતિનિધિત વિધાનની ટીકા કરેલી છે.

● **પ્રતિનિધિત વિધાન સામે સુરક્ષાના ઉપાય :**

ઉપર આપણે પ્રતિનિધિત વિધાનથી ગેરલાભનો વિચાર કર્યો. આ ગેરલાભો અંગે વિશ્લેષણ કરતા અભ્યાસુઓનું કહેવું છે કે તે અનિવાર્ય અનિષ્ટ જેવી બાબત છે. તેના વિના રાજ્યવહીવટ ચાલે તેમ નથી. તેથી જ અર્લ ડોનોમોરે બ્રિટનમાં પ્રધાનોની સત્તાની સમિતિના અહેવાલમાં જણાવ્યું હતું કે, "પ્રતિનિધિત વિધાનની પ્રણાલી કેટલાક ઉદ્દેશો માટે, કેટલીક સીમાઓ તથા અધિરક્ષણોની અંતર્ગત અધિકૃત અને બંધારણીય દૃષ્ટિએ ઈચ્છનીય છે." તેથી પ્રતિનિધિત વિધાનની ખામીઓ દૂર કરી તેના ગેરલાભ ઘટાડવાના ઉપાયો અભ્યાસુઓએ નીચે પ્રમાણે બતાવ્યા છે.

એક, કારોબારીને પ્રતિનિધિત વિધાન ઘડતરની સત્તા આપવામાં આવે છે તેની મર્યાદાઓ નક્કી કરવામાં આવે જેથી આ સત્તાનો દૂરુપયોગ ન થઈ શકે.

બે, પ્રતિનિધિત વિધાનના કોઈ પણ નિયમને ન્યાયતંત્રમાં પડકારી ન શકાય તેવા અપવાદની છૂટ ન હોવી જોઈએ. ન્યાયતંત્રની સ્વતંત્રતા મર્યાદિત થાય, જે લોકશાહી માટે બરોબર નથી.

ત્રણ, પ્રતિનિધિત વિધાન દ્વારા બનતા તમામ નિયમો અને પેટાનિયમોને પ્રથમ પ્રકાશિત કરવા જોઈએ, ત્યાર બાદ જ તેનો અમલ થવો જોઈએ.

ચાર, પ્રતિનિધિત વિધાન ઉપર ધારાસભાનું નિયંત્રણ ચુસ્ત બનાવવું જોઈએ. ધારાસભામાં આ માટે એક ખાસ સમિતિની રચના થવી જોઈએ અને તેને આ માટેની પૂરતી સત્તા આપવી જોઈએ.

બ્રિટન તથા ભારતમાં પ્રતિનિધિત વિધાનની ચકાસણી માટે સ્થાયી સમિતિ છે. બ્રિટનમાં તો બંને ગૃહોમાં આ માટે અલગ અલગ પ્રવર સમિતિને કામ સોંપાયું છે. સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકામાં આ કામ કોઈ એક સમિતિને સોંપવાને બદલે કૉંગ્રેસના બંને ગૃહોની વિવિધ સમિતિઓને આ અંગેની જવાબદારી સોંપાઈ છે.

ભારતમાં બ્રિટનની જેમ સંસદ સર્વોપરી નથી. ભારતમાં બંધારણ સર્વોપરી છે. તેથી સંસદ દ્વારા ઘડાયેલો કોઈ પણ કાયદો બંધારણ સાથે સુસંગત હોવો જોઈએ. જો આમ ન હોય તો સર્વોચ્ચ અદાલત તેને રદબાતલ કરી શકે છે. ભારતની સર્વોચ્ચ અદાલતે જુદા જુદા કેસોના સંદર્ભમાં એ બાબત સ્પષ્ટ કરી છે કે પ્રતિનિધિત વિધાન એ કાન્ટન ઘડતરની સત્તાનો જ એક ભાગ છે. સંસદ આધુનિક અનેક સમસ્યાઓ ઉપર વિચાર કરતી હોય ત્યારે તે જરૂરી બાબત માટે પ્રતિનિધિત વિધાન નક્કી કરાયેલ પ્રતિનિધિને આપી શકે છે; પરંતુ સંસદ અને ધારાસભાઓનું જે પાયાનું કામ છે તેને પ્રતિનિધિત વિધાન દ્વારા આપી શકાશે નહી. આમ છતાં, પ્રતિનિધિત વિધાન ક્યારે કરવું તે સંસદ અને ધારાસભાઓની સ્વવિવેકની સત્તા ઉપર આધારિત રહેશે.

● **વહીવટીપંચ (ટ્રીબ્યુનલ) :**

પ્રતિનિધિત વિધાનની જેમ વહીવટીપંચના ઉદ્ભવ પાછળ કેટલાંક પરિબળો રહેલાં છે. આધુનિક સમયમાં લોકોની આર્થિક, સામાજિક, રાજકીય અને સાંસ્કૃતિક ક્ષેત્રે વધેલી અપેક્ષાઓને લીધે રાજ્યની પ્રવૃત્તિઓમાં વધારો થાય છે. સમાજ સંકુલ બન્યો છે. તેથી ન્યાયતંત્ર ઉપરનું ભારણ વધ્યું છે. આ સંજોગોમાં સમાજના વિવિધ પ્રશ્નોનું જેને નિષ્ણાતી જ્ઞાન હોય તેવા અને કાનૂનજ્ઞાતા લોકોના બનેલા વહીવટીપંચ રચવામાં આવે છે તે આધુનિક રાજ્યવહીવટની એક વિશેષતા છે. વિવિધ રાજ્યોમાં તેના સ્વરૂપમાં ભિન્નતા જોવા મળે છે. પરંતુ એક બાબત ચોક્કસ છે કે પ્રત્યેક રાજ્યોમાં તેની સંખ્યામાં ઉત્તરોત્તર વધારો થતો જાય છે.

વહીવટી પંચોને બ્લેકલી અને ઓટમન જેવા ચિંતકોએ 'વહીવટી ન્યાયાલય' તરીકે ઓળખાવ્યાં છે. તેમાં વહીવટ અને ન્યાયતંત્ર બંનેનાં કેટલાંક તત્ત્વોનો સુમેળ જોવા મળે છે. તે સામાન્ય વહીવટ કરતાં થોડાંક જુદાં છે. કારણ કે તેમાં કેટલાક ખાનગી અધિકારો, મિલકત જેવી બાબતો અંગે નિર્ણય લેવાય છે. આ સાથે તે સામાન્ય અદાલત પણ નથી, કારણ કે તેનો ન્યાય વહીવટી બાબતો સાથે સંકળાયેલો હોય છે. આમ વહીવટીપંચ એ એવી સંસ્થા કે એકમ છે, જે જાહેરમાં કાર્ય કરે છે.

તે નિયમો અને કુદરતી ન્યાયનો અમલ કરે છે. તે તેના હુકમનાં કારણો દર્શાવે છે. તેની રચના ધારા (સ્ટેટ્યુટ) વડે થાય છે, અને તે ન્યાયિક સત્તા ધરાવે છે. તેના સંચાલક અધિકારી ન્યાયમાં તાલીમ પામેલા ન પણ હોય, પરંતુ જે ક્ષેત્રમાં પંચે કામ કરવાનું છે, તેના નિષ્ણાત હોય છે. તે તેની કાર્યની મુદત અને સેવાની મુદત માટે કારોબારીથી સ્વતંત્ર હોય તે જરૂરી નથી. તે નિયમોના ચુસ્ત માળખામાં બંધાયેલ નથી. તે ખાતાકીય નીતિ અને નિયમોને આધારે તેની સમક્ષ આવતા કેસો અંગે નિર્ણય લે છે.

● **વહીવટીપંચની રચના :**

બ્રિટનમાં પાર્લામેન્ટ તથા ભારતમાં સંસદ અને રાજ્યની ધારાસભાના કાયદા વડે વહીવટીપંચોની રચના થાય છે. પરંતુ તેનું સુવ્યવસ્થિત માળખું સમગ્ર દેશમાં ગોઠવાયેલું નથી. તેથી બ્રિટન તથા ભારતમાં વહીવટીપંચના નિર્ણય ઉપર પુનઃ વિચારણા માટે દેશમાં સર્વોચ્ચ વહીવટીપંચ જેવી સંસ્થા નથી. જ્યારે ફ્રાન્સ તથા જર્મનીમાં આ પ્રકારની વ્યવસ્થા જોવા મળે છે.

સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકામાં પણ વહીવટીપંચોની રચના કેન્દ્ર તથા એકમ રાજ્યોમાં અલગ અલગ જોવા મળે છે. 1949ના વહીવટી પ્રક્રિયા અધિનિયમ વડે યુ.એસ.એ. માં વહીવટી પંચોનું સ્વરૂપ ઘણુંખરું ન્યાયક્ષેત્રીય પ્રકારનું બન્યું છે.

ભારતમાં કેન્દ્ર સ્તરનાં ત્રણ મુખ્ય વહીવટીપંચો છે : આવકવેરા પુનર્વિચારણા પંચ, રેલવે દર (રેટ) વહીવટીપંચ તથા કેન્દ્રીય વહીવટીપંચ. તે સિવાય સમગ્ર દેશમાં 3000 જેટલાં વહીવટી પંચો જુદા જુદા હેતુઓ માટે રચાયેલાં છે.

● **વહીવટીપંચોની ઉપયોગિતા :**

ઝડપથી વિકસતાં જતાં આધુનિક રાજ્યોની કલ્યાણકારી પ્રવૃત્તિઓને લીધે રાજ્યના વહીવટી પ્રશ્નો વધતા જાય છે. બીજી બાજુ લોકોને ઓછા સમયમાં અને ઓછા ખર્ચે ન્યાય મળી રહે તેવી અપેક્ષા વધતી જાય છે ત્યારે વહીવટીપંચોની કામગીરી મહત્ત્વની બનતી જાય છે. તેમની કામગીરી સાદગીપૂર્ણ અને અનૌપચારિક વધુ જણાય છે. તેમાં અધ્યક્ષ અને સભ્યો જે પ્રશ્નો કરે છે તે પરસ્પર વાતચીત કરતા હોય તે પ્રકારના હોય છે. તેથી સામાન્ય નાગરિકો માટે વહીવટીપંચોની કામગીરી સરળ રહે છે. તેની ન્યાયિક પ્રક્રિયા સરળ હોવાથી તે ઝડપથી કામગીરી કરી શકે છે. તેમાં વકીલ રોકવામાં ન આવે તો પણ અપીલ કરનારને ન્યાય મળી શકે છે. તેમાં ન્યાય ઓછા ખર્ચે મળે છે.

વહીવટીપંચોની કામગીરી સ્થિતિસ્થાપક હોય છે. તેમાં ખાસ ક્ષેત્રના પ્રશ્નો માટેના નિષ્ણાત લોકો અધ્યક્ષીય સ્થાને બેઠેલા હોવાથી ફરિયાદીની સુનાવણીની કામગીરી ઝડપી બની શકે છે, તેથી સમાજનાં પ્રત્યેક ક્ષેત્રોના પ્રશ્નો ઉકેલવા વહીવટીપંચોની માંગ વધતી જાય છે. વહીવટીપંચોમાં વધી રહેલા કેસોને લીધે ન્યાયતંત્ર ઉપરનું ભારણ ઘટે છે.

● **વહીવટીપંચોની મર્યાદા :**

વહીવટીપંચોની આગળ જોઈ તે ઉપયોગિતા હોવા છતાં, અભ્યાસુઓની ટીકાથી આ સંસ્થા પર નથી. સૌ પ્રથમ તો 'કાયદાના શાસનના' સમર્થકોની એવી ટીકા છે કે વહીવટીપંચો કાયદાના શાસનની અવગણના કરે છે કારણ કે તેની રચના સામાન્ય કાયદાને બદલે વિશિષ્ટ પ્રકારે થાય છે. બીજી ટીકા એવી છે કે તેમાં ચુકાદા કે નિર્ણય આપતા અધ્યક્ષ ન્યાયિક પ્રક્રિયાની તાલીમ પામેલા ન પણ હોય. જે બાબત 'ન્યાય' ના ઉદ્દેશ સાથે બંધબેસતી નથી.ત્રીજું, વહીવટીપંચને કારોબારીથી સ્વતંત્ર સ્થાન હોતું નથી તેથી તેની તટસ્થતા ઉપર સંદેહ જન્મી શકે છે. ચોથી બાબત એ છે કે કેટલાંક વહીવટીપંચોને આખરી ચુકાદો આપવાની સત્તા મળે છે. આ બાબત ન્યાયતંત્રની સ્વતંત્રતા ઉપર કાપ મૂકનારી બને છે. ભારતના ભૂતપૂર્વ એટર્ની જનરલ એમ.સી.સેતલવાડે કહ્યું છે કે, "જો કોઈ વહીવટીકાર્યની ન્યાયિક સમીક્ષામાં દેશની સર્વોચ્ચ અદાલત મુખ્ય અધિકાર ધરાવતી નથી તો તેને લોકોનો વિશ્વાસ પ્રાપ્ત થઈ શક્તો નથી."

અભ્યાસુઓની આ ટીકાઓમાં તથ્ય જરૂર છે તેમ છતાં વહીવટીપંચોની ઉપયોગિતાને અવગણી શકાય તેમ નથી. તેથી ખરી જરૂર છે વહીવટીપંચોની મર્યાદાઓ દૂર કરવાની. આ વિષયમાં મહત્ત્વની બાબત એ છે કે વહીવટીપંચના અધ્યક્ષ અને સભ્યો તેમના ક્ષેત્રના નિષ્ણાત હોય અને કાયદાના અભ્યાસી હોય અથવા કાયદાની ઉપાધિ મેળવેલા અને અનુભવી હોય તેવી વ્યવસ્થા કરવી જોઈએ. બીજી મહત્ત્વની સુધારણા એ જરૂરી છે કે વહીવટીપંચોના ચુકાદા અદાલતી સમીક્ષાથી પર ન હોવા જોઈએ. સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકામાં વહીવટીપંચોની રચનામાં આ બંને બાબતની કાળજી લેવાય છે. ભારતમાં પણ બંધારણીય કલમ 32,136, 226 અને 227ની અંતર્ગત વહીવટીપંચો ઉપર ન્યાયિક નિયંત્રણ મૂકવામાં આવેલું છે.

● **ઓમ્બુડ્સમેન :**

રાજ્યના વિકાસ માટે તેના કર્મચારીઓ પ્રામાણિક અને નિષ્ઠાવાન હોય તેવો આગ્રહ રખાય છે. પરંતુ ભ્રષ્ટાચાર અને કામચોરી એ પ્રાચીન સમયથી રાજ્યવહીવટમાં જોવા મળતાં દૂષણો છે. આ બે દૂષણોને કેવી રીતે દૂર કરવાં તે માટેનું ચિંતન પ્રાચીન સમયથી દુનિયાના જુદા જુદા દેશોના વહીવટી ચિંતકોએ કરેલું છે. પ્રાચીન સમયમાં ભ્રષ્ટાચાર અને કામચોરી જેવાં દૂષણો મર્યાદિત હતાં, કારણ કે રાજ્યનો વિસ્તાર અને રાજ્યવહીવટની પ્રવૃત્તિઓ સીમિત હતી. પરંતુ આજે વિશ્વનાં રાજ્યોની વસતિ અને વિસ્તાર વધવાની સાથે લોકોની અપેક્ષાઓ વધી છે. તેને સંતોષવા વહીવટી પ્રવૃત્તિઓ વધી છે. તેથી ભ્રષ્ટાચાર અને કામચોરી જેવાં દૂષણો પણ વધ્યાં છે.

તેથી રાજ્યવહીવટને સ્વચ્છ અને કાર્યક્ષમ બનાવવા વિશ્વનાં જુદાં જુદાં રાજ્યોમાં ચિંતન થયું. તેમાંથી સ્વીડનમાં સૌ પ્રથમ 'ઓમ્બુડ્સમેન' નામની બંધારણીય સંસ્થાનો જન્મ 1809માં થયો.

● **અર્થ :**

ઓમ્બુડ્સમેન કારોબારીનો એક એવો અધિકારી છે જે સ્વતંત્ર અને રાજકીય રીતે તટસ્થ હોય છે. તે લોકસેવકોની સામેની ફરિયાદો સાંભળે છે અને આ ફરિયાદોની બાબતમાં તપાસ કરે છે અને પગલાં લેવા અહેવાલ આપે છે.

સ્વીડન બાદ 1918માં ફિનલેન્ડ, 1954માં ડેન્માર્ક, 1961માં નોર્વે, 1967માં બ્રિટન અને ત્યાર બાદ પ. જર્મની, ન્યુઝીલેન્ડ, સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકા તથા ભારત જેવા વિશ્વનાં ઘણાં રાજ્યોમાં આ સંસ્થાનો ઉદ્ભવ અને વિકાસ થયો છે.

સ્વીડનમાં રાજાની સત્તા સામે સંસદે ઓમ્બુડ્સમેનની સંસ્થાની સ્થાપના કરેલી. પરંતુ આજે અહીં તે નાગરિકોના અધિકારોના રક્ષક 'પ્રતિનિધિ' કે 'વકીલ' તરીકે ઓળખાય છે. લશ્કર માટે પણ 'સૈનિક ઓમ્બડ્સમેન' ની સ્થાપના કરવામાં આવી છે. સ્વીડનમાં નાગરિકોના ઓમ્બુડ્સમેનની નિમણૂક 'મતદારમંડળ' દ્વારા થાય છે અને તેઓ તેમને જવાબદાર હોય છે. ડેન્માર્કમાં એમ્બુડ્સમેનની નિમણૂક ધારાસભા દ્વારા થાય છે. જ્યારે નોર્વે તથા ન્યુઝીલેન્ડમાં 'સંસદીય આયુક્ત' તરીકે ઓળખાતા ઓમ્બુડ્સમેન ધારાસભાના નીચલા ગૃહની સલાહથી ગર્વનર જનરલ દ્વારા સંસદની મુદત સુધી નિમાય છે. બ્રિટનમાં રાજા પ્રધાનમંડળની સલાહથી ઓમ્બુડ્સમેનની નિમણૂક કરે છે, તે નિમાયા પછી સંસદને જવાબદાર હોય છે.

● **ઓમ્બુડ્સમેનની કામગીરી અને મહત્ત્વ**

ઉપર ચર્ચા કર્યા પ્રમાણે ઓમ્બુડ્સમેનની નિમણૂક જુદા જુદા દેશોમાં જુદા જુદા પ્રકારે થાય છે. તેવી જ રીતે તેની કામગીરીમાં પણ વત્તાઓછા અંશે તફાવતો જણાય છે. આમ છતાં, તેમાં કેટલીક સામ્યતા જરૂર છે.

ઓમ્બુડ્સમેન સામાન્ય રીતે કાયદાની જ્ઞાતા અને પ્રતિષ્ઠિત વ્યક્તિ હોય છે. સ્વીડન, ન્યુઝીલેન્ડ, બ્રિટન અને ડેન્માર્ક જેવા રાજ્યોમાં પ્રધાનમંડળ, ધારાસભ્યો અને વિદેશનીતિની બાબતોને ઓમ્બુડ્સમેનની કામગીરીની બહાર રાખેલી છે. સામાન્ય રીતે ઓમ્બુડ્સમેન સિવિલ સેવકો, તો ક્યાંક પ્રધાનોના ભ્રષ્ટાચાર સામેની ફરિયાદો સાંભળે છે. ત્યાર બાદ ઓમ્બુડ્સમેન તે અંગેની તપાસ કરે છે. ક્યારેક ઓમ્બુડ્સમેન ફરિયાદ થયા વગર પોતે પણ પહેલ કરે છે. તે સરકારી ખાતાઓનાં ભ્રષ્ટાચાર અને લાપરવાહીની ફરિયાદ સાંભળવા ઉપરાંત નાગરિકોના હક્કોના રક્ષણનું કાર્ય પણ કરે છે.

ઓમ્બુડ્સમેનની કાર્યવાહી જાહેર હોય છે. તે પોતે તપાસને અંતે જરૂરી પગલાં પોતે લઈ શક્તા નથી. પરંતુ ધારાસભાને પોતાનો અહેવાલ આપે છે, અહેવાલ પ્રકાશિત કરે છે, જરૂરી પગલા માટે કારોબારીને તે સૂચનો કરે છે. સામાન્ય રીતે, તેનાં સૂચનોનો સ્વીકાર થાય છે. તેથી જ લોકશાહી દેશોમાં અમલદારો ઓમ્બુડ્સમેન સંસ્થાના ડરથી સાવધ રહીને કામ કરે છે.

ઓમ્બુડ્સમેનની આ કામગીરીનું મહત્ત્વ એ છે કે તે અદાલત કરતાં સમય અને ખર્ચની બચત કરે છે. તેની કામગીરી અતિસરળ અને ઓછા ખર્ચવાળી હોવાથી સામાન્ય નાગરિકો પણ તેની સેવાનો લાભ લઈ શકે છે.

● **ભારતમાં લોકપાલ અને લોકાયુક્ત :**

ભારતમાં જાહેર વહીવટ સ્વચ્છ અને કાર્યક્ષમ રહે તે અંગેનું ચિંતન કૌટિલ્યના 'અર્થશાસ્ત્ર' ના સમયથી જોવા મળે છે. ભારતના રાજાઓ પણ આ માટે સતર્ક રહેતા. ખાસ કરીને ઈસ્ટ ઈન્ડિયા કંપનીના સમયથી જે રાજકીય ખટપટોનો નવો દોર શરૂ થયો તેના લીધે રાજ્યવહીવટમાં ભ્રષ્ટાચાર વ્યાપક બન્યો. 1857માં બ્રિટિશ સરકારે ભારતનો વહીવટ પ્રત્યક્ષ રીતે સંભાળ્યા પછી આ દિશામાં ધ્યાન આપેલું.

સ્વતંત્રતા પ્રાપ્ત થયા પછી ભારત સરકારે પ્રથમ પંચવર્ષીય યોજના સમયથી આ દિશામાં ચિંતન શરૂ કરેલું છે. પ્રત્યેક પંચવર્ષીય યોજનામાં આ બાબત ઉપર ભાર અપાયો છે. તેમાંથી જ 1963માં કેન્દ્રીય અન્વેષણ બ્યૂરો અને 1964માં કેન્દ્રીય સતર્કતા પંચનો જન્મ થયો. આમ છતાં, આ ક્ષેત્રે સામાન્ય નાગરિકો સરળતાથી પોતાની રજૂઆત કરી શકે તે માટે ઓમ્બુડ્સમેન પ્રકારની સંસ્થાની જરૂરિયાત માટે 1963ની રાજસ્થાન વહીવટ સુધારણા સમિતિએ પોતાના અહેવાલમાં સ્પષ્ટરૂપે ભાર આપ્યો. ત્યાર બાદ લોકાયુક્તની નિમણૂક કરવાનું માન સૌ પ્રથમ 1973માં રાજસ્થાને મેળવ્યું. ત્યાર પછી ગુજરાત, મહારાષ્ટ્ર, ઓરિસ્સા, બિહાર, ઉત્તરપ્રદેશ, કેરલ તથા કર્ણાટક અને આસામે લોકાયુક્તની સંસ્થાની સ્થાપના કરેલી છે. તેમના અધિકાર અને પ્રભાવક્ષેત્ર જુદાં જુદાં રાજ્યોમાં જુદાં જુદાં છે. ભારતનાં બાકીનાં રાજ્યોમાં લોકાયુક્તની નિમણૂક માટે શું પગલાં લેવાઈ રહ્યાં છે. તેની માહિતી સર્વોચ્ચ અદાલતે એક ચુકાદામાં કેન્દ્ર સરકાર પાસે માંગેલી.

લોકાયુક્તની નિમણૂક રાજ્યના રાજ્યપાલ વડી અદાલતના મુખ્ય ન્યાયાધીશ અને વિરોધપક્ષના નેતા સાથે ચર્ચાવિચારણા કરીને મુખ્યપ્રધાનની સલાહથી કરે છે. રાજસ્થાનમાં ત્રણ વર્ષ માટે તથા મોટા ભાગનાં રાજ્યોમાં પાંચ વર્ષ માટે તેમની નિમણૂક થાય છે.

લોકાયુક્તની જેમ રાષ્ટ્રીય સ્તરે લોકપાલની સંસ્થા રચાય તે માટે વારંવાર ખરડા સંસદમાં રજૂ થયા છે, પરંતુ તેના કાર્યક્ષેત્રમાં કોને કોને સમાવવા ? તેવા પ્રશ્ને ખરડો પસાર થઈને કાયદો બની શક્યો નથી.

પ્રકરણ - 10

તુલનાત્મક અને વિકાસલક્ષી વહીવટ

(તુલનાત્મક રાજ્યવહીવટનાં અર્થ, સ્વરૂપ અને વ્યાપ, 'પ્રિસ્માટિક-શાલા મૉડલ' ના ખાસ સંદર્ભમાં ફ્રેડરિગ્સનું યોગદાન, વિકાસલક્ષી વહીવટની વિભાવના, વ્યાપ અને વિશેષતા, વિકાસલક્ષી વહીવટનો રાષ્ટ્રીય, આર્થિક અને સામાજિક-સાંસ્કૃતિક સંદર્ભ, વહીવટી વિકાસની વિભાવના)

'જ્યાં સુધી રાજ્યવહીવટનો અભ્યાસ તુલનાત્મક બનશે નહીં ત્યાં સુધી તે પોતાની વિદ્યાશાખાને વિજ્ઞાન તરીકે ઓળખાવી શકશે નહીં.'

– રોબર્ટ એ. દહેલ

રાજ્યવહીવટનો તુલનાત્મક દૃષ્ટિએ અભ્યાસ જૂની બાબત નથી. બીજા વિશ્વયુદ્ધ દરમ્યાન અને બીજા વિશ્વયુદ્ધ પછી સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકાની વિવિધ યુનિવર્સિટીઓના પ્રાધ્યાપકો અને કેટલાક વિદ્યાર્થીઓ અમેરિકા, સંયુક્ત રાષ્ટ્રસંઘ અને અન્ય ખાનગી સંસ્થાઓના સહાયકારી કાર્યક્રમો દ્વારા કેટલાક વિકાસશીલ દેશોના વહીવટીતંત્રના સંપર્કમાં આવ્યા હતા. આ સમયે તેઓ આ નવાં લક્ષણોવાળાં વહીવટીતંત્રોના અભ્યાસ તરફ આકર્ષાયા. આ અભ્યાસુઓને જણાયું કે આ દેશોના વિકાસ કાર્યક્રમો માટે 'પશ્ચિમ મૉડલ' ના વહીવટીતંત્રનો ઉપયોગ થઈ શકશે નહીં. તેથી તેમણે તુલનાત્મક સમાજશાસ્ત્ર અને તુલનાત્મક માનવનૃવંશશાસ્ત્ર પાસેથી 'વર્તનવાદી અભિગમ' મેળવી રાજ્યવહીવટમાં અનુભવજન્ય અને તુલનાત્મક અભ્યાસો ઉપર ભાર મૂક્યો.

● **તુલનાત્મક રાજ્યવહીવટનો અર્થ :**

તુલનાત્મક રાજ્યવહીવટને સમજાવવા માટે જુદા જુદા અભ્યાસુઓએ પ્રયત્ન કર્યો છે. ભારતના માજી ઑડિટર અને કૉમ્પ્ટ્રોલર જનરલ શ્રી ટી.એન. ચતુર્વેદીના મતે, "તુલનાત્મક રાજ્યવહીવટમાં વિવિધ સંસ્કૃતિઓ ધરાવતાં વિવિધ રાજ્યોની સાર્વજનિક અને વહીવટી સંસ્થાઓનો તુલનાત્મક અભ્યાસ થાય છે."

નિમરોડ રાફાલીના મતે, "તુલનાત્મક રાજ્યવહીવટ તુલનાત્મક આધાર ઉપર રાજ્યવહીવટનો અભ્યાસ છે."

આમ તુલનાત્મક વહીવટમાં બે કે તેથી વધુ વહીવટી એકમોની રચના તથા કાર્યાત્મકતાની તુલના કરવામાં આવે છે. આ તુલના રાષ્ટ્રીય, આંતરરાષ્ટ્રીય,

સાંસ્કૃતિક અને સામયિક પ્રકારની હોઈ શકે છે. આવા તુલનાત્મક અભ્યાસ માટે કોઈ વ્યાપક સિદ્ધાંતનો આધાર લઈ શકાય છે.

● **તુલનાત્મક રાજ્યવહીવટનું સ્વરૂપ :**

તુલનાત્મક રાજયવહીવટના સ્વરૂપને સમજાવવા માટે જુદા જુદા વહીવટશાસ્ત્રીઓએ પ્રયત્ન કરેલા છે.વહીવટશાસ્ત્રી ફૈરલ હૈડીએ તુલનાત્મક રાજયવહીવટના સ્વરૂપને ચાર ભાગમાં સમજાવવા પ્રયત્ન કર્યો છે : (અ) સુધરેલું પારસ્પરિક સ્વરૂપ, જેમાં મહત્ત્વપૂર્ણ વહીવટી સેવાઓના વહીવટનો તુલનાત્મક અભ્યાસ થાય છે. તેમાં વિકસિત દેશોના વહીવટી સંગઠનોની રચના અને કાર્યોનો તુલનાત્મક અભ્યાસ થાય છે. (બ) વિકાસમાન સ્વરૂપ, જેમાં એ સમસ્યાઓનો તુલનાત્મક અભ્યાસ થાય છે જે સામાજિક અને આર્થિક વિકાસમાં તીવ્રતાના કારણે ઉત્પન્ન થઈ હોય. (ક) સામાન્ય પ્રણાલીનું સ્વરૂપ, જેમાં તુલનાત્મક રાજયવહીવટમાં સામાજિક વાતાવરણને અનુરૂપ વહીવટી વ્યવસ્થાનો અભ્યાસ સામેલ હોય છે. (ડ) મધ્યવર્તી સિદ્ધાંતોનું સ્વરૂપ, જેમાં કોઈ વહીવટી વ્યવસ્થાની નિશ્ચિત પ્રણાલીનો અભ્યાસ થઈ શકે છે.

વહીવટશાસ્ત્રી ફ્રેડરિગ્સે તુલનાત્મક રાજયવહીવટના સ્વરૂપની ત્રણ પ્રવૃત્તિઓ બતાવી છે : **(અ) આદર્શાત્મકથી અનુભવજન્ય તરફ :** આદર્શાત્મક અભ્યાસોનો અર્થ એ અભ્યાસો છે જેમાં વહીવટીતંત્ર પાસે ચોક્કસ લક્ષ્યાંકો સિદ્ધ કરવા માટે ભાર અપાયો હોય છે. આવા અભ્યાસોનું ધ્યેયવિશ્લેષણ શું હોવું જોઈએ તે અંગેનું હોય છે. વ્યવહારવાદીઓએ વહીવટી અભ્યાસોમાં આદર્શાત્મક બાબતોને બદલે અનુભાવિક બાબતો ઉપર ભાર આપવાનું સ્વીકાર્યું છે.

(બ) વિશિષ્ટતાથી સામાન્યીકરણ તરફ : રિગ્સના મતે વિશિષ્ટતાજન્ય અભ્યાસો કોઈ એક વિશિષ્ટ ઐતિહાસિક ઘટના, એક વિશેષ વહીવટી સમસ્યા, એક વિશેષ સંસ્થા, રાષ્ટ્ર અથવા કોઈ એક વિશિષ્ટ જીવનપ્રણાલી સાથે સંબંધિત હોય છે. આમ આવા અભ્યાસોમાં વહીવટી વિશ્લેષણનું વિષયવસ્તુ કોઈ એક વિશેષ એકમ હોય છે. બીજી બાજુ, સામાન્ય સ્વરૂપના અભ્યાસોમાં ગહન તુલનાત્મક વિશ્લેષણ પર આધારિત સિદ્ધાંતના નિર્માણની પ્રક્રિયા ઉપર ભાર અપાય છે. આ બાબતમાં વહીવટશાસ્ત્રી રિગ્સનું માનવું છે કે તુલનાત્મક વહીવટ પોતાના પારંપરિક વિશિષ્ટતાજન્ય સ્વરૂપને છોડીને સામાન્યીકૃત સ્વરૂપ ધારણ કરી રહેલ છે.

(ક) બિનપરિસ્થિતિજન્યમાંથી પરિસ્થિતિજન્ય અભ્યાસ તરફની દિશા : પરંપરાગત અભ્યાસોમાં વહીવટી સંસ્થાઓનો અભ્યાસ અને વિશ્લેષણ તેના આર્થિક, સામાજિક, રાજકીય અને સાંસ્કૃતિક પર્યાવરણના સંદર્ભમાં ઓછાં થતાં હતાં. તેથી તેમાં વહીવટીતંત્ર ઉપરનો પર્યાવરણનો પ્રભાવ તથા વહીવટીતંત્રના પર્યાવરણ ઉપરના પ્રભાવનું વિશ્લેષણ ઓછું થતું. તેથી આજે તુલનાત્મક અભ્યાસોમાં વહીવટીતંત્ર અને પર્યાવરણ વચ્ચેની આંતરક્રિયાના ગહન અભ્યાસ ઉપર ખાસ ભાર મૂકવામાં આવે છે.

● **તુલનાત્મક રાજ્યવહીવટનું અભ્યાસક્ષેત્ર :**

તુલનાત્મક રાજ્યવહીવટનો અર્થ અને સ્વરૂપ જોયા પછી તેના અભ્યાસક્ષેત્રની ચર્ચા કરીએ. રાજ્યવહીવટના અભ્યાસુઓએ તુલનાત્મક રાજ્યવહીવટના અભ્યાસના વિશ્લેષણોને ત્રણ સ્તરના ગણાવ્યા છે : (અ) વિશાળ સ્તરનો અભ્યાસ, (બ) મધ્યમ સ્તરનો અભ્યાસ અને (ક) લઘુ સ્તરનો અભ્યાસ.

(અ) વિશાળ સ્તરનો અભ્યાસ :

આવા અભ્યાસને આંતરરાષ્ટ્રીય સ્તરનો અભ્યાસ પણ ગણાવી શકાય. તેમાં એક રાજ્યની સંપૂર્ણ વહીવટી વ્યવસ્થાનો તુલનાત્મક અભ્યાસ કોઈ અન્ય રાજ્યની સંપૂર્ણ વહીવટી વ્યવસ્થા સાથે કરવામાં આવે છે. આવા અભ્યાસમાં બંને રાજ્યોના આર્થિક, સામાજિક, સાંસ્કૃતિક અને રાજકીય પર્યાવરણનો અભ્યાસ પણ થઈ શકે છે.

(બ) મધ્યમસ્તરીય ક્ષેત્ર :

મધ્યમ સ્તરના અભ્યાસક્ષેત્રમાં બે રાજ્યોની વહીવટી વ્યવસ્થાના એક અંગનો તુલનાત્મક અભ્યાસ થાય છે. જેમ કે ભારત અને બ્રિટનની સ્થાનિક સરકારના વહીવટની તુલના. આ પ્રકારના તુલનાત્મક અભ્યાસમાં રાજ્યની સંપૂર્ણ વહીવટી વ્યવસ્થા કે તેના નાના એકમનો નહીં પરંતુ કોઈ એક મોટા એકમનો તુલનાત્મક અભ્યાસ થાય છે.

(ક) લઘુસ્તરીય અભ્યાસ :

આ પ્રકારના અભ્યાસમાં એક રાજ્યના કોઈ નાના વહીવટી એકમ અથવા પ્રક્રિયાનો અન્ય રાજ્યના સમકક્ષ એકમ સાથે તુલનાત્મક અભ્યાસ થાય છે. અહીં અભ્યાસનો ઉદ્દેશ ઊંડાણથી અભ્યાસ કરવાનો હોય છે. દા.ત., ભારતમાં સિવિલ સેવકોની તાલીમપદ્ધતિનો ફ્રાન્સની સિવિલ સેવાની તાલીમ પ્રણાલી સાથેનો તુલનાત્મક અભ્યાસ.

તુલનાત્મક વહીવટનો વ્યાપ : અભ્યાસુઓએ તુલનાત્મક વહીવટના વ્યાપને વિશાળ રીતે પાંચ વિભાગોમાં દર્શાવ્યો છે.

(1) આંતર સંસ્થાકીય અભ્યાસ :

આ પ્રકારનો અભ્યાસ બે કે તેથી વધુ વહીવટી પ્રથાઓનો તુલનાત્મક અભ્યાસ કરે છે. જેમ કે ભારત સરકારના શિક્ષણ વિભાગની રચના અને કાર્યપ્રણાલીને આરોગ્ય વિભાગની રચના તથા કાર્યપ્રણાલી સાથે તુલના કરીને અભ્યાસ થાય.

(2) અંતઃરાષ્ટ્રીય અભ્યાસ :

આ પ્રકારના અભ્યાસમાં એક જ દેશના જુદા જુદા પ્રદેશોની વહીવટી વ્યવસ્થાનો તુલનાત્મક અભ્યાસ થાય છે. જેમ કે ગુજરાતની જિલ્લા પંચાયતનો મહારાષ્ટ્રની જિલ્લા પંચાયત સાથે તુલનાત્મક અભ્યાસ.

(3) આંતરરાષ્ટ્રીય અભ્યાસ :

આ પ્રકારના અભ્યાસમાં બે કે તેથી વધુ દેશોની વહીવટી વ્યવસ્થાઓનો તુલનાત્મક અભ્યાસ થાય છે. જેમ કે, ભારત, બ્રિટન અને ફ્રાન્સની સિવિલ સેવાનો તુલનાત્મક અભ્યાસ.

(4) આંતર સાંસ્કૃતિક અભ્યાસ :

આંતરરાષ્ટ્રીય અભ્યાસમાં જ્યારે વિશિષ્ટ રાજકીય, આર્થિક અને સામાજિક-સાંસ્કૃતિક પરિબળોને ધ્યાનમાં લઈને વહીવટી પ્રથાઓનો અભ્યાસ થાય છે, ત્યારે તે આ પ્રકારનો અભ્યાસ બને છે. દા.ત., સામ્યવાદી ચીનની વહીવટીપ્રથાનો મૂડીવાદી બ્રિટનની વહીવટી વ્યવસ્થા સાથે તુલનાત્મક અભ્યાસ. વિકસિત જાપાનની વહીવટી પ્રથાનો વિકાસશીલ પાકિસ્તાનની વહીવટી પ્રથા સાથે અને લોકશાહી ભારતની વહીવટીપ્રથાનો સરમુખત્યારશાહી ઈજિપ્તની વહીવટી પ્રથા સાથે તુલનાત્મક અભ્યાસ.

(5) આંતર્યુગીય અભ્યાસ :

આ પ્રકારના અભ્યાસમાં એક જ દેશની જુદા જુદા સમયની વહીવટી પ્રથાનો તુલનાત્મક અભ્યાસ થાય છે. દા.ત., બ્રિટિશ શાસન સમયના અને સ્વતંત્ર ભારતની વહીવટી વ્યવસ્થાનો તુલનાત્મક અભ્યાસ, રાજપૂતકાલીન અને મોગલકાલીન વહીવટી પ્રથાનો તુલનાત્મક અભ્યાસ.

● **તુલનાત્મક રાજ્યવહીવટના વિકાસ માટેનાં પરિબળો :**

આ પ્રકરણના પ્રારંભે આપણે જોયું કે બીજા વિશ્વયુદ્ધ સમયે રાજ્યવહીવટ સામે જે પડકારો ઊભા થયા તેણે તુલનાત્મક રાજ્યવહીવટના અભ્યાસને વેગ આપ્યો. તે પાછળનાં પરિબળો નીચે પ્રમાણે છે :

(1) પરંપરાગત અભિગમની અપર્યાપ્તતા :

રાજ્યવહીવટ સામે બીજા વિશ્વયુદ્ધ દરમ્યાન જે પડકારો ઉપસ્થિત થયા તેને ઉકેલવામાં પરંપરાગત અભિગમ નિષ્ફળ રહ્યો. આ અભિગમ સરકારી વિભાગોના ઔપચારિક પાસાં ઉપર ભાર આપતો હતો. આ અભિગમ પશ્ચિમનાં રાજ્યોની વહીવટી સમજૂતી આપનારો હતો. તે વિકાસશીલ આફ્રો-એશિયન રાજ્યોના વહીવટને સમજાવી શકતો ન હતો.

(2) બીજા વિશ્વયુદ્ધે વિશ્વનાં પશ્ચિમ સિવાયના રાજ્યોના વહીવટનો પરિચય કરાવ્યો : બીજા વિશ્વયુદ્ધ દરમ્યાન અને પછી અમેરિકા સહિત યુરોપના વહીવટશાસ્ત્રીઓ અને અભ્યાસુઓને વિશ્વનાં અન્ય વિકાસશીલ રાજ્યોનો પરિચય થયો. આ અભ્યાસુઓને આ રાજ્યોના વહીવટ વિશે ઘણી નવીન બાબતો જાણવા મળી, તેના લીધે તેમનામાં તુલનાત્મક રાજ્યવહીવટ માટેના અભ્યાસની આવશ્યકતા જણાઈ.

(3) સંશોધનના નવા અભિગમો, મૉડલો અને પદ્ધતિઓની જરૂરિયાત :

રાજ્યવહીવટ વિજ્ઞાન છે. રાજ્યવહીવટ અન્ય સામાજિક શાસ્ત્રો સાથે સંબંધ ધરાવે છે. તેથી સમાજશાસ્ત્ર, મનોવિજ્ઞાન, રાજ્યશાસ્ત્ર, માનવનૃવંશશાસ્ત્ર જેવા વિજ્ઞાનો પાસેથી નવા અભિગમો, મૉડલો અને પદ્ધતિઓ નવા પડકારોને સમજવા માટે તેણે ઉપયોગમાં લીધા છે. તેમાંથી તુલનાત્મક રાજ્યવહીવટનો વિકાસ શક્ય બન્યો.

(4) સહાયતા કાર્યક્રમોને સફળ બનાવવા માટે :

બીજા વિશ્વયુદ્ધ પછી વિશ્વ એક બાજુ અમેરિકા અને બીજી બાજુ સોવિયેત સંઘ એવાં બે જૂથોમાં વિભાજિત થઈ રહ્યું હતું. આ બે મહાસત્તાઓ યુનોના ઉપક્રમે અને સ્વતંત્ર રીતે પછાત રાજ્યોને મદદ કરી રહી હતી. આ સમયે રાજ્યવહીવટના અભ્યાસુઓએ જોયું કે આ વિકાસશીલ રાજ્યોના વહીવટીતંત્ર જે તે રાજ્યોની વિશિષ્ટ પરિસ્થિતિથી પ્રભાવિત છે. આ રાજ્યોના વહીવટીતંત્રને સમજ્યા વગર, તેને સુધાર્યા વગર સહાયતા કાર્યક્રમો સફળ થઈ શકે તેમ નથી. આ જરૂરિયાતમાંથી તુલનાત્મક રાજ્યવહીવટના અભ્યાસની જરૂરિયાત ઊભી થઈ.

(5) પારસ્પરિક નિર્ભરતા :

સંદેશાવ્યવહાર અને વાહનવ્યવહારના વિકાસને લીધે વિશ્વના રાજ્યો નજીક આવ્યાં છે. આજે એક રાજ્યમાં થતા રાજકીય, આર્થિક, સામાજિક, સાંસ્કૃતિક ફેરફાર કે કુદરતી આપત્તિઓની અસર અન્ય રાજ્યો ઉપર વત્તાઓછા અંશે પડે જ છે. આવા સંજોગોમાં વિશ્વનાં જુદાં જુદાં રાજ્યોના વહીવટીતંત્રોનો તુલનાત્મક અભ્યાસ જરૂરી બન્યો છે.

(6) સામાજિક સંદર્ભનું મહત્ત્વ :

તુલનાત્મક રાજ્યવહીવટના વિકાસમાં સામાજિક સદર્ભ મહત્ત્વનું પરિબળ છે. કારણ કે જે-તે રાજ્યની વહીવટી વ્યવસ્થા તે રાજ્યના સામાજિક વાતાવરણ સાથે આંતરક્રિયા કરતી હોય છે. તેથી એક રાજ્યમાં સફળ થયેલી વહીવટી વ્યવસ્થાને બીજા રાજ્યમાં અમલી બનાવતાં પહેલાં તે રાજ્યના સામાજિક વાતાવરણની જાણકારી મેળવવી જરૂરી બને છે. આ બાબતે તુલનાત્મક રાજ્યવહીવટના વિકાસમાં અગત્યનું યોગદાન આપ્યું છે.

(7) રાજ્યવહીવટને વિજ્ઞાન બનાવવા માટે :

રોબર્ટ એ દહેલ જેવા વિદ્વાને કહ્યું છે કે, "જ્યાં સુધી જાહેર વહીવટનો અભ્યાસ તુલનાત્મક બનતો નથી ત્યાં સુધી તે વિજ્ઞાન બનશે નહીં." આમ જાહેર વહીવટના અભ્યાસને વધુ વૈજ્ઞાનિક આધાર આપવા માટે તેનો અભ્યાસ તુલનાત્મક રીતે થાય તે જરૂરી છે. એટલું જ નહીં આજે તુલનાત્મક રાજ્યવહીવટ રાજ્યવહીવટના અભ્યાસનું એક સ્વતંત્ર ક્ષેત્ર બનતું જાય છે.

આમ, તુલનાત્મક રાજ્યવહીવટના વિકાસમાં જુદાં જુદાં પરિબળોએ ફાળો આપ્યો છે. આજે રાજયવહીવટશાસ્ત્રની એક વિશિષ્ટ શાખા તરીકે તેનો વિકાસ થઈ રહ્યો છે.

પ્રાસ્મેટિક - શાલ મૉડલના ખાસ સંદર્ભમાં ફ્રેડરિગ્સનું યોગદાન :

પ્રો. ફ્રેડરિગ્સે પોતાના ફિલિપાઈન્સ, ભારત, થાઈલેન્ડ, કોરિયા જેવા વિશ્વનાં વિકાસશીલ રાજ્યોના વહીવટીતંત્રના અભ્યાસ દરમ્યાન જોયું કે આવાં રાજ્યો માટે મેક્સ વેબરનો નોકરશાહીનો આદર્શ પ્રકાર ઉપયોગી નથી. તુલનાત્મક રાજ્યવહીવટના વિકાસ સાથે ટાલકોટ પારસન્સ, ઓલવિન ગોલ્ડનર તથા કાર્લ ડાયચ જેવા અભ્યાસીઓએ પણ મેક્સ વેબરના અમલદારશાહીના 'આદર્શ પ્રકાર - મૉડલને અપ્રસ્તુત ગણાવ્યું હતું.

પ્રો. ફ્રેડરિગ્સે વિકાસશીલ રાજ્યોના વહીવટીતંત્રના પોતાના અભ્યાસને આધારે પ્રાસ્મેટિક (સમપાર્શ્વીય) શાલ મૉડલ આપ્યું. તેમણે પોતાના આ મૉડલ દ્વારા વિકાસશીલ રાજ્યોના વહીવટને સમજાવવા પ્રયત્ન કર્યો. પ્રો. રિગ્સે જણાવ્યું કે કોઈ પણ રાજયની અને અન્ય વહીવટી સંસ્થાઓને ત્યારે જ સાચી રીતે સમજી શકાય કે જ્યારે તેના ઉપર અસરકર્તા પર્યાવરણને યોગ્ય રીતે સમજી શકીએ. રાજ્યના વહીવટીતંત્ર અને પર્યાવરણ વચ્ચે આંતરક્રિયા સતત થતી રહેતી હોય છે.

પ્રો. ફ્રેડરિગ્સે પોતાનો અભિગમ અને મૉડલ સમજાવતાં પહેલાં સંગઠનાત્મક-કાર્યાત્મક અભિગમનો અભ્યાસ કરેલો. રોબર્ટ મર્ટન, ડેવિડ એપ્ટર, ગ્રેબિયલ આલમન્ડ તથા ટાલકોટ પારસન્સ જેવા ચિંતકોએ સામાજિક ઘટનાઓના વિશ્લેષણ માટે આ અભિગમનું સમર્થન કરેલું. જોકે રાજયવહીવટમાં અભ્યાસ માટે સંગઠનાત્મક કાર્યાત્મક અભિગમનો ઉપયોગ 1955માં સૌ પ્રથમ ડિવાઈટ વાલ્ડોએ કરેલો. પ્રો. રિગ્સે આ બાબત અંગે વધુ ચિંતન કરેલું અને તેમાં રાષ્ટ્રીય સમતુલા ઉપર ભાર આપેલો. 1957માં તેમણે કૃષિપ્રધાન અને ઉદ્યોગપ્રધાનપ્રથાનું આ અભિગમથી વિશ્લેષણ કરેલું. ત્યાર બાદ વિકાસશીલ રાજ્યોના વહીવટનું સૈદ્ધાંતિક વિશ્લેષણ કરેલું અને મૉડલ દ્વારા તેને સમજાવવા પ્રયત્ન કરેલો. તેમણે કહેલું કે વિકાસશીલ રાજ્યોનું વહીવટીતંત્ર 'શાલ મૉડલ' પ્રકારનું હોય છે. 'શાલ' શબ્દ સ્પેનીશ ભાષાનો છે. જેનો ઉપયોગ લૅટિન અમેરિકન દેશોમાં કાર્યાલયો માટે કરવામાં આવે છે. તેથી પ્રો. રિગ્સે (પ્રાસ્મેટિક) સંક્રાંતિકાલીન સમાજોની અમલદારશાહીને સમજાવવા 'શાલ' મૉડલનો ઉપયોગ કર્યો.

પ્રો. ફ્રેડરિગ્સનું 'પ્રાસ્મેટિક શાલ મૉડલ' સંપૂર્ણ સામાજિક વાતાવરણ અને વ્યવહારનો વિચાર કરે છે. પ્રો. રિગ્સે વહીવટી વ્યવસ્થાની દૃષ્ટિએ વિભિન્ન રાજ્યોને બે વિભાગોમાં વહેંચ્યાં છે. પ્રથમ ખેતીપ્રધાન અને બીજા ઉદ્યોગપ્રધાન. તેમના મતે શુદ્ધ 'પ્રાસ્મેટિક શાલ મૉડલ' આ બંને મૉડલની મધ્યમાં સ્થાન ધરાવે છે. ભારત, ચીન, ઈજિપ્ત, ઈરાક જેવા દેશોને તેમણે પ્રાસ્મેટિક-સંક્રાંતિકાલીન ગણાવ્યાં છે. આ

પ્રાસ્મેટિક કે સંક્રાંતિકાલીનના પ્રમાણમાં ફેરફાર શક્ય છે. આ સમાજોમાં જૂની અને નવી પ્રક્રિયાઓ તથા આધુનિક અને પરંપરાગત વિચારોમાં સુમેળ જણાય છે.

આવા પ્રાસ્મેટિક-સંક્રાંતિકાલીન સમાજના રાજ્યવહીવટને સમજાવતાં પ્રો. રિગ્સે જણાવ્યું છે કે અહીંની 'શાલ' અમલદારશાહીમાં ભ્રષ્ટાચાર વ્યાપક હોય છે. તેમાં ભરતી પસંદગી હરીફાઈયુક્ત પરીક્ષાઓના આધારે થતી હોવા છતાં સગાવાદનો ઉપયોગ તેમાં છૂટથી થાય છે. અહીં વહીવટી સુધારણાનો પ્રભાવ ઉપરછલ્લો રહે છે. આવા સમાજોમાં બિનવહીવટી તત્ત્વો વહીવટને વિશેષ પ્રભાવિત કરે છે. અહીં આદર્શ તથા વ્યવહાર વચ્ચે ભારે અંતર જણાય છે. સમાજમાં વિવિધ સંપ્રદાયો, આધુનિક સંસ્થાનું સ્વરૂપ ધરાવતા હોવા છતાં કાર્ય પરંપરાગત રીતે કરે છે. આ સંપ્રદાયો 'શાલ મૉડલ' ને પ્રભાવિત કરે છે. સરકારી અધિકારીઓ સરકારના નિયમો કરતાં સંપ્રદાય પ્રત્યે વધુ નિષ્ઠા રાખે છે. આ પરિસ્થિતિમાં 'શાલ' ક્યારેક કોઈ વિશેષ વર્ગના હિતમાં કાર્ય કરે છે. પ્રો. રિગ્સના મતે 'શાલ મૉડલ' માં સરકારી અમલદારો અને પ્રજાના ચૂંટાયેલા પ્રતિનિધિઓ વચ્ચે ગ્રાહક અને વિક્રેતા જેવા (બજાર કેન્ટિન) સંબંધો હોય છે.

આમ, પશ્ચિમનાં રાજ્યોની સરખામણીએ વિકાસશીલ રાજ્યોની-પ્રાસ્મેટિક સમાજોની વહીવટી વ્યવસ્થા ભલે કાર્યક્ષમ દેખાતી ન હોય પરંતુ પોતાનાં રાજ્યોના પર્યાવરણમાં તે કારગત રહેતી હોય છે.

વિકાસ વહીવટ :

તુલનાત્મક રાજ્યવહીવટના અભ્યાસુઓએ વિશ્વના દેશોનાં વિવિધ વહીવટ પ્રણાલીઓને સમજવા માટે જે પ્રયત્ન કર્યો તેમાંથી વિકાસ વહીવટનો ખ્યાલ ઉદ્ભવ્યો છે. વિકાસ વહીવટનો ખ્યાલ વિકસાવવામાં વોઈડનરનો ફાળો વિશેષ છે. ત્યાર બાદ પ્રો. ફ્રેડરિગ્સનું યોગદાન પણ મહત્ત્વના ક્રમે છે. વહીવટ શાસ્ત્રી નિમરોદ રેફેલીના મતે તુલનાત્મક વહીવટના સાહિત્યમાં બે મુખ્ય પ્રેરક ચિંતન છે : સિદ્ધાંતનિર્માણ અને વિકાસ-વહીવટ.

તુલનાત્મક રાજ્યવહીવટની જેમ વિકાસ-વહીવટ એ પણ રાજ્યવહીવટના વિકાસનું એક અગત્યનું ક્ષેત્ર છે.

અર્થ : વિકાસ-વહીવટ એ લોકોની સેવા માટેનાં વિકાસ કાર્યો કરવા સંબંધી વહીવટ છે. વહીવટશાસ્ત્રીઓએ વિકાસ વહીવટને સીમિત અર્થમાં અને વિશાળ અર્થમાં સમજાવવા પ્રયત્ન કર્યો છે, મોન્ટેગોમેરી અને ફેનસોડ જેવા ચિંતકોએ સીમિત અર્થનું સમર્થન કર્યું છે. તેમના મતે વિકાસ-વહીવટ આર્થિક વિકાસનું આયોજન કરે છે તથા રાષ્ટ્રીય આવકને વધારવા પ્રવૃત્તિઓ હાથ ધરે છે અને તેના વિતરણનું કાર્ય કરે છે.

પરંતુ વિકાસ-વહીવટનો વિશાળ અર્થ લુસિયન પાઈ, ફ્રેડરિગ્સ અને વાઈડનર જેવા ચિંતકો સ્વીકારે છે. તેમના મતે વિકાસ-વહીવટ એ એક કે બીજી રીતે સત્તા દ્વારા નિર્ધારિત કરાયેલાં છે. તે પ્રગતિશીલ રાજકીય, આર્થિક તથા સામાજિક ઉદ્દેશોની

સિદ્ધિ માટે સંગઠનને માર્ગદર્શન આપતી પ્રક્રિયા છે. આમ, વિકાસ-વહીવટ એ વ્યવસ્થાને બદલે કાર્યાભિમુખ પ્રક્રિયા છે, જ્યોર્જ કાંતના શબ્દોમાં જોઈએ તો "વિકાસ વહીવટ પોતાની નિષ્ઠા, ઉદ્દેશો તથા અભિરુચિઓને લીધે વિશિષ્ટ છે. યથાસ્થિતિ જાળવી રાખવાની વિરુદ્ધ તેના ઉદ્દેશ પરિવર્તન, ઉન્નતિ તથા નવીન વ્યવસ્થા છે." એમ પ્રો. રિગ્સનું માનવું છે.

પ્રો. રિગ્સના 'પ્રાસ્મેટિક શાલ મૉડલ' ના આ ખ્યાલનું મૂલ્યાંકન કરતાં કહી શકાય કે રાજ્યવહીવટના તુલનાત્મક અભ્યાસમાં તેમનો મહત્ત્વનો ફાળો છે. રિગ્સે જ્યારે પોતાનો આ ખ્યાલ આપ્યો ત્યારે એશિયા, આફ્રિકા અને લેટિન અમેરિકાનાં નવા રાજ્યોનો ઉદ્ભવ થઈ રહ્યો હતો. પ્રો. રિગ્સે આ નવાં વિકાસશીલ રાજ્યોના વહીવટને તુલનાત્મક રીતે સમજાવવા માટે 'સૃષ્ટિ સમતુલા દૃષ્ટિકોણ' (ઈકોલૉજિકલ એપ્રોચ) નો ઉપયોગ સૌ પ્રથમ કર્યો. આ માટે તેમણે કેટલાંક મૉડલ-પ્રતિમાન આપ્યાં જેમાં 'પ્રાસ્મેટિક શાલ મૉડલ' વિશેષ મહત્ત્વ ધરાવે છે.

અભ્યાસુઓએ તેમાં આ વિચારોની ટીકા પણ કરી છે. તેમનું 'પ્રાસ્મેટિક શાલ મૉડલ' કોઈ રાજ્યના વહીવટીતંત્રને સંપૂર્ણ રીતે લાગુ પાડી શકાય તેમ નથી. આમ છતા પ્રો. રિગ્સની એ વાત સ્વીકારવી પડે તેમ છે કે પશ્ચિમના સમાજોમાં મેક્સ વેબરના 'આદર્શ પ્રકાર' ના અમલદારશાહીતંત્ર કરતાં વિકાસશીલ રાજ્યોનું વહીવટીતંત્ર જુદું છે.

વિકાસ-વહીવટની વિશેષતાઓ :

વિકાસ-વહીવટના અભ્યાસુઓએ તેની વિશેષતાઓ નીચે પ્રમાણે સમજાવી છેઃ

(1) વિકાસ-વહીવટ પરિવર્તનલક્ષી છે : પરિવર્તનલક્ષીતા તેનું હાર્દ છે. આ પરિવર્તન આર્થિક, રાજકીય અને સામાજિક હોય છે. વિકાસશીલ દેશોમાં વહીવટીતંત્ર પાસે આ માટે અપેક્ષા રખાય છે.

(2) વિકાસ-વહીવટ ધ્યેયલક્ષી હોય છે : એડ્વર્ડ વાઈડનર જેવા વહીવટશાસ્ત્રીઓએ વિકાસ વહીવટને ધ્યેયલક્ષી ગણાવ્યો છે. તે સામાન્ય વહીવટ કરતાં ધ્યેય સિદ્ધિ ઉપર વધુ ભાર મૂકે છે. આ ધ્યેય પ્રગતિશીલ સ્વરૂપનું હોય છે. તે સમાજની પ્રગતિનું ધ્યેય ધરાવે છે. આ ધ્યેયસિદ્ધિ માટે લોકોની ભાગીદારીને તે આવકારે છે.

(3) વિકાસ-વહીવટ આયોજનબદ્ધ હોય છે : આયોજન વિકાસ-વહીવટની સમગ્ર પ્રક્રિયાને અર્થપૂર્ણ બનાવે છે. વિકાસશીલ દેશોમાં જ્યાં ભૌતિક સ્રોત ઓછા હોય છે ત્યાં સમાજના વિકાસ માટે આયોજન વિશેષ ઉપયોગી બને છે. આયોજનનો ખ્યાલ સામ્યવાદી રાજ્યોએ પ્રથમ સ્વીકાર્યો હોવા છતાં લોકશાહી દેશોના વિકાસ-વહીવટ માટે આયોજનનો ખ્યાલ ઉપયોગી બન્યો છે.

(4) વિકાસ-વહીવટ સ્થિતિસ્થાપક સંગઠન ધરાવે છે : સામાન્ય રીતે રાજ્યવહીવટમાં અમલદારશાહી નિયમબદ્ધ હોય છે. તેનું પ્રત્યેક કાર્ય કોટિક્રમના

પ્રત્યેક સ્તરમાંથી પસાર થાય છે. અમલદારશાહીની નિયમચુસ્તતાને લીધે સંગઠન કઠોર બને છે. ક્યારેક અમલદારશાહી લાલપટ્ટીવાદથી દૂષિત બને છે. પરંતુ વહીવટનું સંગઠન આ મર્યાદાઓ ધરાવતું નથી. વિકાસ વહીવટમાં સંગઠન સ્થિતિસ્થાપક હોય છે, કારણ કે અહીં કર્મચારીઓને નિર્ણય માટે સત્તાનું પ્રતિનિધાન કરાય છે. તેથી નીચલા કર્મચારીઓ પરિસ્થિતિનો અને સમસ્યાઓનો સામનો સહેલાઈથી કરી શકે છે.

(5) વિકાસ-વહીવટ અસરકારક સંકલન ધરાવે છે : વિકાસ વહીવટે સમાજનાં વિવિધ ક્ષેત્રોનાં વિકાસનાં કાર્યો હાથ ધરવાનાં હોય છે. વિકાસશીલ દેશોમાં વિકાસ માટેના ભૌતિક સ્રોતો ખૂબજ મર્યાદિત હોય છે. આ મર્યાદિત સાધનોનો ગુરુતમ ઉપયોગ કરીને સમાજનો-રાજ્યનો વિકાસ કરવા માટે સંગઠનના પ્રત્યેક વિભાગો વચ્ચે સંકલન-કાર્ય અસરકારક જળવાઈ રહે તેવી કાળજી વિકાસ-વહીવટ માટે અગત્યની બને છે.

(6) વિકાસશીલ વહીવટ કાર્યક્ષમ હોય છે : કાર્યક્ષમતા એ વહીવટની ધ્યેયસિદ્ધિ માટે જરૂરી છે. આ માટે વિકાસ-વહીવટ પોતે વહીવટી સુધારણા માટે સતત જાગૃત રહે છે. વહીવટી-વિકાસની નવીન પ્રયુક્તિઓ દ્વારા વિકાસ-વહીવટ પોતાની કાર્યક્ષમતા વધારવા સતત જાગૃત હોય છે.

(7) વિકાસ-વહીવટ પરિણામલક્ષી હોય છે : વિકાસ-વહીવટ પાસે એ અપેક્ષા રખાય છે કે તે ચોક્કસ સમયમર્યાદામાં કાર્યો પૂર્ણ કરે, ધ્યેયો સિદ્ધ કરે, તેના કાર્યો સારું પરિણામ લાવનારાં નીવડે. જો આમ થાય તો જ સમાજનો વિકાસ ચોક્કસ દિશામાં અને ચોક્કસ સમયમાં થઈ શકે છે. વિકાસ-વહીવટ મેળવાયેલા પરિણામનું મૂલ્યાંકન કરે છે અને જરૂરી સુધારણા કરે છે.

- **વિકાસ-વહીવટનું કાર્યક્ષેત્ર :**

વિકાસ-વહીવટ એ રાજ્યવહીવટની નવીન શાખા છે. રાજ્ય દ્વારા સંચાલિત સામાજિક, આર્થિક, ઔદ્યોગિક, રાજકીય વિકાસની પ્રવૃત્તિઓનો તે અભ્યાસ કરે છે. તે પ્રાદેશિક વિકાસપરિષદો, સામુદાયિક વિકાસ યોજનાઓ અને આંતરરાષ્ટ્રીય સહયોગ જેવી બાબતોનો અભ્યાસ પણ કરે છે. બીજા વિશ્વયુદ્ધ પછી વિકાસશીલ દેશોના સંદર્ભમાં વિકાસ યોજનાઓ શરૂ કરવા સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકાએ જે નીતિ અમલી બનાવી તેમાંથી તેનો પ્રારંભ થયો. વિકાસ-વહીવટ 'પોસ્ડકોર્બ' પ્રવૃત્તિઓ, વહીવટી સુધાર, સિવિલ સેવકો માટે તાલીમ, વિકાસ-વહીવટ માટે નવી પ્રયુક્તિઓ, લોકસંપર્ક અને લોકભાગીદારી વિકાસના કાર્યક્રમો અને સમાજના આર્થિક, રાજકીય તથા સામાજિક વિકાસનો અભ્યાસ કરે છે.

આધુનિક રાજ્યો સમાજના વિકાસ માટે જેમ જેમ વિકાસકાર્યોને નવું સ્વરૂપ આપે છે તેમ તેમ વિકાસ-વહીવટનું ક્ષેત્ર વિસ્તરતું જાય છે.

● **વિકાસ-વહીવટની આલોચના :**

વિકાસ-વહીવટના અભ્યાસુઓએ તેની ટીકા કરતાં જણાવ્યું છે કે સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકા સહિત પશ્ચિમનાં રાજ્યોએ વિકાસશીલ દેશોના વિકાસ માટે વિકાસ-વહીવટનો પ્રારંભ કરેલો. પરંતુ પશ્ચિમના દેશોના વહીવટીતંત્રમાં વિકાસ-વહીવટનાં જરૂરી લક્ષણોને બદલે મેક્સ વેબરની અમલદારશાહીના 'આદર્શ પ્રકાર'ના લક્ષણો વિશેષ હતાં. આ સાથે નવોદિત રાજ્યોએ પોતે જે વિકાસ-વહીવટ દ્વારા સામુદાયિક વિકાસ-યોજનાઓ હાથ ધરેલી તેમાં થોડાક જ સમય પછી લોકોનો ઉત્સાહ અને લોકભાગીદારી રહેલાં તેથી જ ભારતમાં લોકોની સામેલગીરી વધારવા પંચાયતીરાજનો સ્વીકાર કરવામાં આવ્યો છે. આમ કેટલીક મર્યાદા છતાં વિકાસવહીવટના અભ્યાસના મહત્ત્વને અવગણી શકાય તેમ નથી જ.

પ્રકરણ - 11
જાહેર નીતિ

(રાજ્યવહીવટમાં નીતિઘડતરની પ્રસ્તુતતા, નીતિઘડતર અને નીતિ અમલ-સરકારી અને બિનસરકારી સંસ્થાઓની ભૂમિકા)

"નીતિઘડતર એ જ રાજ્યવહીવટનો સાર છે!"

-પૉલ એપલીબી

નીતિઘડતર એ રાજ્યવહીવટની કેન્દ્રીય પ્રક્રિયાઓમાંની એક છે. નીતિ શાસકોને પ્રવૃત્તિના આયોજનમાં, કાનૂની શરતોને આધીન કામગીરી માટે તથા સંગઠનના ધ્યેયોની સિદ્ધિમાં મદદરૂપ છે. તે સરકારી કામગીરીને માર્ગદર્શન આપે છે અને તેને અર્થપૂર્ણ બનાવે છે. તે સંગઠનના ઉદ્દેશોને સાકાર કરે છે. સંગઠનની પ્રત્યેક કક્ષાએ અધિકારીઓ પ્રશ્નોના ઉકેલ માટે પ્રાપ્ત વિકલ્પોમાંથી યોગ્ય વિકલ્પ વિશે નિર્ણય લેતા હોય છે. આ નિર્ણય વિવેકમાં નીતિઘડતરનાં તત્ત્વો સહાયભૂત થતાં હોય છે. રાજ્યના વિવિધ પ્રશ્નોની અપેક્ષાએ ભાવિ વલણ અને કાર્યક્રમ અગાઉથી વિચારવો એ નીતિનું હાર્દ છે.

નીતિઘડતરનો અર્થ : નીતિઘડતરની પ્રક્રિયાને સમજીએ તે પહેલાં નીતિનો અર્થ વહીવટશાસ્ત્રીઓએ શું આપ્યો છે તે જાણવું જરૂરી છે. વહીવટશાસ્ત્રી માર્શલ ડિમોકના મતે, "નીતિ સભાનપણે સ્વીકૃત વર્તનની સંહિતા છે. જે વહીવટી નિર્ણયોને માર્ગદર્શન આપે છે." જી.આર. ટેરીના મતે "નીતિ એ કામગીરીની શાબ્દિક, લિખિત, બુનિયાદી માર્ગદર્શક છે જેને સંચાલક અપનાવે છે કે તેનું અનુસરણ કરે છે." ટૂંકમાં, નીતિ એ સહેતુક હોય છે. તેનો સંબંધ ચોક્કસ પ્રશ્ન અંગે ચોક્કસ સમય માટેની કાર્યવાહીના સંદર્ભમાં હોય છે. તે વિધેયાત્મક કે નકારાત્મક સ્વરૂપે હોઈ શકે છે, પરંતુ તે સરકારીતંત્રને ગતિ અને દિશા આપે છે.

નીતિનો અર્થ જાણ્યા પછી નીતિઘડતરનો વિચાર કરીએ તો જણાય છે કે નીતિ એ કોઈ સ્થાયી બાબત નથી. તે ગતિશીલ છે. નીતિનું ઘડતર શૂન્યાવકાશમાં થતું નથી. જ્યારે સંગઠનના ઉદ્દેશ બદલાય છે, પર્યાવરણમાં પરિવર્તન આવે છે, લોકશાહીમાં સત્તાધારી પક્ષ બદલાય છે, લોકમતમાં પરિવર્તન આવે છે તો ક્યારેક

આંતરરાષ્ટ્રીય પ્રવાહો બદલાય છે તો રાજયની નીતિમાં બદલાવ આવે છે. આમ, નીતિઘડતરની પ્રક્રિયા સતત ચાલતી રહે છે. તે પરિવર્તનશીલ છે.

● **જાહેરનીતિનો અભ્યાસ શા માટે ?**

પ્રથમ તો, પ્રત્યેક રાજય પોતાનો સતત વિકાસ થતો રહે તેવું ઈચ્છે છે, તેમાં પણ વિકાસશીલ રાજ્યોને તેમના આર્થિક અને સામાજિક વિકાસ માટે જાહેરનીતિનો અભ્યાસ માર્ગદર્શન પૂરું પાડે છે.

બીજું, એ કે નીતિનો અભ્યાસ શૈક્ષણિક અને રાજકીય બંને મૂલ્ય ધરાવે છે. તે પ્રજા અને કર્મચારીઓને સમગ્ર વહીવટીતંત્ર શું કરવા માંગે છે તેની સાચી સમજ આપે છે. સરકારી કર્મચારીઓ વહીવટીતંત્રના નાના ભાગ સાથે સંકળાયેલા હોય છે. તેવી જ રીતે સામાન્ય પ્રજા પોતાને સ્પર્શતા જે તે પ્રશ્ન અંગે સભાનતા દાખવતી હોય છે તેથી સમગ્ર રાજયવહીવટ રાજયને કઈ દિશામાં લઈ જાય છે તેનો ખ્યાલ નીતિ આપે છે.

ત્રીજું, નીતિ રાજયવહીવટને દિશા બતાવે છે અને તેને ધ્યેય અંગે સતત સભાન રાખે છે. તેના લીધે રાજયવહીવટની કામગીરી કાર્યક્ષમતાપૂર્વક ચોક્કસ દિશામાં આગળ વધીને ઝડપથી ધ્યેય સિદ્ધિ પ્રાપ્ત કરે છે.

ચોથું, સંગઠનના પ્રત્યેક સ્તરે સરકારી કર્મચારીઓને નાના પ્રશ્નો ઉકેલવાના હોય છે. નીતિ કર્મચારીઓને પ્રશ્નોના ઉકેલ માટે વિવેકશક્તિ વાપરવામાં મદદરૂપ થાય છે. તેથી સંગઠનમાં ક્રમિક રીતે કામગીરી આગળ વધતી હોવા છતાં તેમાં સમયસૂચકતા જળવાય છે અને વહીવટ કાર્યક્ષમ બને છે.

પાંચમું, સંગઠનની સફળતા માટે તેની કામગીરીનું સતત મૂલ્યાંકન થતું રહે તે જરૂરી છે. આ મૂલ્યાંકન માટે નીતિ મહત્ત્વનો આધાર પૂરો પાડે છે. નીતિને આધારે મેળવાયેલાં પરિણામો અને વહીવટની દિશા યોગ્ય છે કે કેમ તેને માપી શકાય છે મૂલવી શકાય છે.

● **નીતિ અને વહીવટીતંત્ર :**

રાજયવહીવટશાસ્ત્રના ઉદ્‌ભવના પ્રારંભમાં એવું માનવામાં આવતું કે નીતિઘડતર એ એક રાજકીય કાર્ય છે જ્યારે વહીવટીતંત્રે માત્ર નીતિનો અમલ કરવાનો છે. પ્રો. વુડ્રો વિલ્સને પોતાના લેખ 'વહીવટનો અભ્યાસ', પ્રો. એફ. જે. ગુડનાઉએ પોતાના પુસ્તક 'રાજકારણ અને વહીવટીતંત્ર' તથા પ્રો. એલ. ડી. વ્હાઈટે પોતાના પુસ્તક 'રાજયવહીવટના અભ્યાસની સમજૂતી' પુસ્તકમાં આ બાબત સાથે સહમત થતાં રાજનીતિ અને વહીવટ બંને અલગ બાબતો છે તેવો મત રજૂ કર્યો છે.

પરંતુ રાજયવહીવટના પ્રખર અભ્યાસુ એવા લ્યુથર ગ્યુલિક અને પૉલ એપલીબી જણાવે છે કે સરકારની ટોચથી નીચે સુધી વહીવટીતંત્ર અને રાજનીતિ પરસ્પર સંકળાયેલા છે. નીતિઘડતર અને તેનો અમલ બંને કાર્ય જુદા હોવા છતાં બંને પરસ્પર સંકળાયેલાં છે.

● **નીતિઘડતર સરકારીતંત્રની કક્ષાએ :**

આપણે જોયું તેમ નીતિ અને સરકારીતંત્ર - વહીવટ ખૂબ જ નિકટતા ધરાવે છે. સમગ્ર સરકારીતંત્રના પ્રત્યેક વિભાગો અને મોટા-નાના પ્રત્યેક અધિકારીઓ નીતિઘડતરમાં પોતાની ભાગીદારી આપતા હોય છે. તેમને નીતિઘડતરનો અધિકાર કાયદેસર રીતે પ્રાપ્ત હોય છે. તેથી તેઓ ઔપચારિક રીતે નીતિઘડતર સાથે સંકળાયેલા હોય છે. આ બાબત નીચેની ચર્ચા ઉપરથી આપણે જાણી શકીશું.

(1) રાજ્યબંધારણ : પ્રત્યેક રાજ્યનું બંધારણ ચોક્કસ ધ્યેયો, આદર્શો અને સિદ્ધાંતો દર્શાવતું હોય છે. તેથી નીતિઘડતર માટે પાયાનું માર્ગદર્શન રાજ્યનું બંધારણ પૂરું પાડે છે.

(2) ધારાસભા : રાજ્યવહીવટની નીતિની વિશાળ રૂપરેખા ધારાસભાના કાયદામાં વ્યક્ત થાય છે. જોકે આ નીતિના ઘડતરમાં કારોબારી અને વહીવટીતંત્રની ભૂમિકા નોંધપાત્ર હોય છે. સરમુખત્યારશાહી, રાજાશાહી અને સામ્યવાદી શાસન કરતાં લોકશાહીમાં ધારાસભા નીતિઘડતરમાં વધુ મહત્ત્વની ભૂમિકા ભજવે છે. તેમાં પણ સંસદીય લોકશાહી કરતાં પ્રમુખપદ્ધતિમાં ધારાસભાની નીતિઘડતરમાં ભૂમિકા નોંધપાત્ર હોય છે.

સંસદીય લોકશાહીના આગળ પડતા બે દેશો બ્રિટન અને ભારતની ધારાસભા માટે તો અભ્યાસુઓ ત્યાં સુધી કહે છે કે રાજકીય પક્ષો, દાબજૂથો જે નીતિવિષયક બાબતો માટે દબાણ લાવે છે, તેને ધારાસભા માત્ર સંમતિ આપે છે. જોકે આ સમયે ધારાસભા સરકારની નીતિઓ તથા તેનાં આવનારાં પરિણામો અંગે ચર્ચાવિચારણા કરે છે, ટીકાટિપ્પણી કરે છે. આમ છતાં, ચર્ચાના પૂરતા સમયનો અભાવ અને પક્ષીય આધાર ઉપર મતદાનને લીધે સત્તાધારી પક્ષ પોતાની નીતિના પ્રસ્તાવ અંગે સંમતિ મેળવી લે છે.

નીતિઘડતરમાં સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકાની કૉંગ્રેસ વિશેષ અધિકારો ધરાવે છે. કરવેરા, નાગરિક અધિકાર, કલ્યાણ અને શ્રમની બાબતમાં કૉંગ્રેસને નીતિઘડતરની વિશેષ સત્તા રહે છે. વિદેશ અને સંરક્ષણ અંગેની નીતિ માટે રાષ્ટ્રપ્રમુખ પહેલ કરતા હોવા છતાં ઉપલા ગૃહ સૅનેટે મંજૂરીની 'ના' પાડી હોય અને પ્રમુખનો નીતિવિષયક પ્રસ્તાવ નકામો બન્યો હોય તેવાં ઘણાં ઉદાહરણો છે, જેમાં વિલ્સનના રાષ્ટ્રસંઘમાં જોડાવાના પ્રસ્તાવને સૅનેટે નકારેલો તે યાદગાર બાબત છે. કૉંગ્રેસમાં નીતિવિષયક બાબતો માટે વિવિધ સમિતિઓમાં વિચારણા થાય છે, જે ઝીણવટભરી અને ગંભીર હોવાથી વધુ ઉપયોગી રહે છે.

(3) કારોબારી : આજે ધારાસભા ઉપર વધેલાં કાર્યભારણ અને ચર્ચા-વિચારણા માટે સમયની ખેંચને લીધે લોકશાહી દેશોમાં પણ નીતિઘડતરમાં કારોબારી મહત્ત્વનો ભાગ ભજવે છે. સંસદીય લોકશાહીમાં ધારાસભામાં રજૂ થતા મોટા ભાગના

નીતિવિષયક પ્રસ્તાવો પ્રધાનમંડળ રજૂ કરે છે. તેવી જ રીતે અમેરિકા જેવા દેશમાં પ્રમુખ ગૃહ અને વિદેશનીતિના મુખ્ય ,ઘડવૈયા ગણાય છે. પ્રમુખ જરૂર પડે નીતિવિષયક પ્રસ્તાવ કાનૂન બનાવવા કૉંગ્રેસને પહોંચાડે છે. તે વિદેશનીતિ અંગે જાહેરાત કરી શકે છે. અલબત્ત, સંસદીય અને પ્રમુખપદ્ધતિમાં ધારાસભાની સંમતિ, લોકમતનો આદર અને અદાલતી ચુકાદા મહત્ત્વનાં ગણાય છે. આમ છતાં, નીતિઘડતરમાં કારોબારી જ સામાન્ય જનસમૂહમાં ઓળખાય છે.

વિકસિત અને લોકશાહી દેશોથી આગળ વિકાસશીલ ઉપરાંત સરમુખત્યાર, રાજાશાહી અને સામ્યવાદી શાસનતંત્રોમાં કારોબારી નીતિઘડતરમાં મુખ્ય ભૂમિકા ભજવે છે.

(4) વહીવટી એકમો :

વહીવટશાસ્ત્રી પીટર ઓડેગાર્ડના શબ્દોમાં જોઈએ તો "નીતિ અને વહીવટીતંત્ર રાજનીતિના જોડિયા સંતાનો છે." આમ, નીતિઘડતરમાં વહીવટી એકમો વિશ્વભરમાં મહત્ત્વની ભૂમિકા ભજવે છે. વિશ્વના જુદા જુદા દેશોમાં અમલદારશાહી સંગઠન તેનાં સ્વરૂપ અને સત્તામાં ફેરફાર હોઈ શકે છે, પરંતુ નીતિઘડતરમાં તેની ભૂમિકા નોંધપાત્ર હોય છે. લોકશાહી દેશોમાં તો રાજકીય કારોબારી સમયાંતરે બદલાઈ છે, પરંતુ વહીવટીતંત્ર તો સ્થાયી રહે છે. વહીવટી અધિકારીઓ પાસે તેમના ક્ષેત્રનું ચોક્કસ જ્ઞાન, લાયકાત અને અનુભવ હોય છે. તેથી સંસદીય લોકશાહીમાં તો નીતિવિષયક પસ્તાવો તૈયાર કરવાનું કામ વહીવટી અધિકારીઓ જ કરે છે. બીજું, ધારાસભામાં પ્રધાનોને તેમના ખાતાના પ્રશ્નો પુછાય છે ત્યારે આંકડા અને વિશ્લેષણ સાથે માહિતી વહીવટી અધિકારીઓ પૂરી પાડે છે. કારોબારી જે નીતિવિષયક નિર્ણયો ધારાસભામાં મંજૂર કરાવે છે, તેમાં ઝીણી વિગતો પૂરવાનું કામ પણ અમલદારશાહી કરે છે. આમ નીતિઘડતરના પ્રત્યેક તબક્કે વહીવટી એકમો મહત્ત્વનાં હોય છે. સંસદીય સરકારની જેમ પ્રમુખપદ્ધતિમાં પણ નીતિઘડતરમાં વહીવટી એકમો પ્રમુખને સહાયરૂપ કામગીરી બજાવે છે.

એક સમય એવો હતો કે રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રના પિતા વુડ્રો વિલ્સન પણ વહીવટીતંત્રને માત્ર નીતિનો અમલ કરનારા એકમ ગણતા. પરંતુ આજે ઔદ્યોગિક જટિલ સમાજોના અનેક પ્રશ્નો ટેક્નિકલ અને નિષ્ણાતી જ્ઞાન માંગી લે છે, જેના થકી નીતિઘડતરમાં વહીવટી એકમો મહત્ત્વનાં બન્યાં છે. આજે વૈશ્વિકીકરણ અને ઉદારીકરણના સમયમાં વહીવટી એકમોની નીતિઘડતરની ભૂમિકા વધુ મહત્ત્વની બની છે.

(5) ન્યાયતંત્ર :

લોકશાહી દેશોમાં અને ખાસ કરીને અદાલતી સમીક્ષાની સત્તા જ્યાં ન્યાયતંત્રને અપાઈ છે તેવા સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકા અને ભારત જેવા દેશોમાં ન્યાયતંત્ર પણ

નીતિઘડતરમાં યોગદાન આપે છે. ન્યાયતંત્ર પાસે આવતા જાહેર સલામતી, મિલકતની માલિકી, માલિક-કર્મચારી સંઘર્ષ, સ્ત્રીઓની યાતનાઓ, બાળમજૂરી જેવા અનેક પ્રશ્નોમાં ન્યાયતંત્ર જે ચુકાદા આપે છે તે નીતિઘડતરનું કાર્ય કરે છે. છેલ્લા કેટલાક દાયકાથી અમેરિકામાં તો આર્થિક અને સામાજિક ક્ષેત્ર ઉપરાંત રાજકીય વ્યવહારો માટે પણ ન્યાયતંત્ર સક્રિય બન્યું છે. અમેરિકન ન્યાયતંત્રે કેદીઓની સ્થિતિ, માનવહક્કો, સરકારની - કારોબારીની જવાબદારીઓ વગેરે વિશે ચુકાદા આપીને રાજકીય ક્ષેત્રમાં પણ નીતિઘડતરનું કામ શરૂ કર્યું છે. ભારતમાં પણ ન્યાયતંત્ર કેટલાંક વર્ષોથી પોતાના પરંપરાગત ક્ષેત્રથી આગળ વધીને આર્થિક, સામાજિક અને રાજકીય ક્ષેત્રે નીતિવિષયક પ્રશ્નો અંગે પોતાના નિર્ણય આપીને સક્રિયતા બતાવી છે. કેટલાક અભ્યાસુઓએ ન્યાયતંત્રની તેની પરંપરાગત ભૂમિકાની બહારની સક્રિયતાની ટીકા કરી છે, પરંતુ ન્યાયતંત્ર અમેરિકા અને ભારત જેવા દેશોમાં આ નવા ક્ષેત્રે સક્રિય છે જ.

લોકશાહી દેશોમાં ન્યાયતંત્ર તટસ્થ અને સ્વતંત્ર હોવાથી નીતિઘડતરમાં ફાળો આપી શકે, એટલું જ નહીં લોકશાહી સિવાયનાં શાસનોમાં પણ સમાજની ઉન્નતિના ઘણા પ્રશ્નોના નીતિઘડતરમાં સહાયરૂપ ચુકાદા ન્યાયતંત્ર આપે છે.

● **સરકારી તંત્રની બહારનાં પરિબળોની નીતિઘડતરમાં ભૂમિકા :**

રાજનીતિઘડતરમાં આપણે ઉપર પ્રમાણે સરકારી તંત્રના એકમોની નીતિઘડતરમાં ભૂમિકાનો વિચાર કર્યો. નીતિઘડતરમાં ખાસ કરીને લોકશાહી દેશોમાં બિનસરકારી એકમો કે પરિબળો પણ મહત્ત્વનાં નિર્ણાયક બને છે. તેમાં હિતજૂથો, રાજકીય પક્ષો, સમૂહ સંચારનાં માધ્યમો (માસ મીડિયા) નાગરિકો અને આંતરરાષ્ટ્રીય એકમોનો સમાવેશ કરી શકાય.

(1) હિતજૂથો :

નીતિઘડતરમાં હિતજૂથોનું મહત્ત્વ કોઈ પણ પ્રકારના શાસનતંત્રમાં પછી તે સરમુખત્યારશાહી, રાજાશાહી, સામ્યવાદી કે લોકશાહી હોય, અવગણી ન શકાય તેવું છે. ડી. બી. ટ્રુમેન, એ. એફ. બેન્ટલી અને વી.ઓ.કે જેવા મહત્ત્વના અભ્યાસુઓએ પોતાના અભ્યાસોમાં હિતજૂથોની નીતિઘડતરમાં ભૂમિકાને મહત્ત્વનું સ્થાન આપ્યું છે.

હિતજૂથો સામાન્ય રીતે બિનરાજકીય હોવા છતાં કેટલાક ચિંતકો તેને 'રાજકીય પક્ષો પાછળના જાગૃત લોકો' ગણે છે. હિતજૂથો ચૂંટણીઓ લડીને સત્તા પ્રાપ્ત કરવા ઈચ્છતાં નથી, આમ છતાં સમાજના પાયાના સ્તરે (ગ્રાસરૂટ) આધાર ધરાવે છે. કારણ કે તેઓ જે-તે સમૂહનું હિત પછી તે આર્થિક હોય, ધાર્મિક હોય, સામાજિક હોય કે સાંસ્કૃતિક હોય તેના માટે સતત સક્રિય હોય છે. આ જૂથો વ્યવસાયને આધારે, જેવાં કે ખેડૂતસંઘો, ઔદ્યોગિક ક્ષેત્રે મંજૂર સંઘો, વ્યવસાયી ક્ષેત્રે જે-તે વ્યવસાયનાં મંડળો આર્થિક હિત અંગેના જોવા મળે છે. યુ.એસ.એ., બ્રિટન, ફ્રાન્સ જેવા દેશોમાં આ સંગઠનો ખૂબ જ સંગઠિત સ્વરૂપનાં અને નોંધપાત્ર કામગીરી બજાવતાં જોવા મળે છે.

વિકાસશીલ દેશોમાં આ સંગઠનો ઓછા સંગઠિત હોવા છતાં તેઓ જરૂર પડે ધારી અસર ઉપજાવનારાં હોય છે. આ સંગઠનો તેમના હિતનું રક્ષણ થાય તેવી નીતિ સરકાર ઘડે તે માટે ધારાસભ્યોને અને પ્રધાનોને પ્રતિનિધિ સ્વરૂપે મળે છે, આવેદનપત્રો આપે છે, જરૂર પડે ધારણા અને દેખાવો કરે છે. સભા-સરઘસ સ્વરૂપે લોકમતનું સમર્થન મેળવી નીતિઘડતરમાં ફાળો આપે છે. આમ છતાં તેમનું હિત ન જળવાય તો ચૂંટણીઓ સમયે સત્તાધારી પક્ષની વિરુદ્ધમાં પ્રચાર કરે છે અને વિરોધી પક્ષોને સમર્થન આપે છે. દા.ત., 2004ની ભારતની સંસદીય ચૂંટણીઓમાં ગુજરાતનાં ખેડૂત સંગઠનોએ વીજળીના યુનિટના ભાવવધારા સામે ગુજરાત સરકારની વિરુદ્ધમાં રહેલા પક્ષોની તરફેણમાં મતદાનનો જાહેરમાં આગ્રહ રાખેલો. ગુજરાત-ભાજપાની લોકસભાની બેઠકો ઘટવા માટે તે પણ એક નિમિત્ત બન્યો છે. ઉત્તર-પ્રદેશનાં એક સમયે મહેન્દ્ર સિંગ ટિકાયતે અને મહારાષ્ટ્રમાં શરદ જોષીનાં ખેડૂત સંઘોએ ખૂબ જ સંગઠિત હિતજૂથ તરીકે ભૂમિકા નિભાવેલી છે.

(2) રાજકીય પક્ષો :

રાજકીય પક્ષ એ એવો માનવસમૂહ છે જે ચોક્કસ વિચારસરણી ધરાવે છે અને સત્તા પ્રાપ્ત કરવાના ધ્યેય માટે પ્રયત્નશીલ હોય છે. રાજકીય પક્ષ પોતાની વિચારસરણી પ્રમાણેની સમાજવ્યવસ્થા માટે સમાજના જુદા જુદા હિતસમૂહોના સામાન્યીકરણ કરીને તેમને નજદીક લાવવા પ્રયત્ન કરે છે. આ માટે તે લોકમત પોતાની તરફેણમાં લાવી નીતિ સ્વરૂપે વાળવા પ્રયત્ન કરે છે. તેથી જ મેકાઈવરે કહ્યું છે કે, "તે એવી સંસ્થા છે જે લોકમતને રાજનીતિમાં ફેરવે છે."

લોકશાહીમાં રાજકીય પક્ષોનું મહત્ત્વ વધી જાય છે. તે વિશાળ વસતી ધરાવતા આધુનિક લોકશાહી દેશોમાં પ્રતિનિધિત્વયુક્ત અને જવાબદાર સરકાર પૂરી પાડે છે. નિશ્ચિત સમયે યોજાતી ચૂંટણીઓમાં રાજકીય પક્ષો પોતાની વિચારસરણીને ધ્યાનમાં લઈને ચૂંટણી-ઢંઢેરો બહાર પાડે છે. આ ચૂંટણી-ઢંઢેરામાં રાજ્યના સામાજિક, આર્થિક, રાજકીય, ધાર્મિક, શૈક્ષણિક, સાંસ્કૃતિક એમ વિવિધ ક્ષેત્રના પ્રશ્નો પ્રત્યે પક્ષની નીતિ વ્યક્ત થતી હોય છે. ચૂંટણી બાદ જે પક્ષ સત્તા ઉપર આવે છે તે પોતાના ચૂંટણી-ઢંઢેરા પ્રમાણેની નીતિને સાકાર કરવા કાયદા બનાવવા પ્રસ્તાવ મૂકે છે. જ્યારે વિરોધ - પક્ષો લોકમતના ઘડતર દ્વારા સરકારની નીતિને વળાંક આપવા પ્રયત્ન કરે છે. આમ, સત્તાધારી અને વિરોધ-પક્ષો બધાં જ નીતિઘડતરમાં સામેલ થાય છે. જેમ કે 1990 પછી કોંગ્રેસે સમાજવાદી નીતિ છોડીને ઉદારવાદી અર્થકરણ તરફ ઝોક બતાવ્યો. 1991માં શ્રી નરસિંહરાવની કોંગ્રેસ સરકારનો પ્રખર વિરોધ માત્ર સામ્યવાદી પક્ષોએ બતાવ્યો. જ્યારે ભાજપા સહિતના પક્ષો આ નીતિની કેટલીક બાબતો સાથે બાંધછોડ કરતાં થયા. 1998 પછી તો એન.ડી.એ. સરકારના મુખ્ય પક્ષ ભાજપાએ નવી અર્થનીતિને પૂરી સ્વીકારી લીધી હતી. 2004 થી 2008 સુધી સામ્યવાદી પક્ષોએ

યુપીએની કેન્દ્ર સરકારની નવી અર્થનીતિમાં ઘણી રુકાવટો ઊભી કરેલી. અમેરિકા સાથેની અણુસમજૂતીની નીતિ મુદ્દે તેણે સરકારને ટેકો પાછો ખેંચલો. આમ આર્થિક ક્ષેત્રની જેમ વિદેશનીતિના ક્ષેત્રે પણ નીતિઘડતરમાં રાજકીય પક્ષો મહત્ત્વના નિર્ણાયકો છે. સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકા અને બ્રિટનમાં દ્વિપક્ષ પ્રથા વિકસી છે, તેથી ત્યાં નીતિઘડતરમાં રાજકીય પક્ષો વધુ પ્રભાવશાળી છે. ભારતમાં પણ કૉંગ્રેસની એકપક્ષપ્રથાના અંત અને બહુપક્ષપ્રથા છતાં રાષ્ટ્રીય રાજકારણ એક બાજુ ભાજપા અને તેના સાથી પક્ષો અને બીજી બાજુ કૉંગ્રેસ અને તેના સાથીપક્ષોના મોરચા એક અર્થમાં દ્વિપક્ષ પ્રથા જેવું દ્વિધ્રુવી રાજકારણ સર્જી રહ્યા છે. 2004માં કૉંગ્રેસ તેના સાથીપક્ષોના મોરચા સાથે સત્તા ઉપર આવી ત્યારે આગળ જોયું તેમ સામ્યવાદીઓ ઉદારવાદી અર્થનીતિ અને ડિસઈન્વેસ્ટમેન્ટના કંઈક વિરોધી હોવા છતાં કૉંગ્રેસને સમર્થન આપવા મજબૂર બન્યા હતા. પરંતુ 2009માં યુપીએ બીજીવાર કેન્દ્રમાં સત્તા ઉપર આવ્યા પછી સામ્યવાદીઓને મનાવી લેવાની જરૂર રહી નથી. આમ રાજકીય પક્ષો વચ્ચેની આંતરક્રિયા નીતિઘડતરમાં અગત્યનો ભાગ ભજવે છે. તેથી જ કેટલાક સરમુખત્યારશાહી દેશો પણ એક રાજકીય પક્ષપ્રથા વિકસાવીને નીતિઘડતર કરે છે. લોકમત પોતાની તરફેણમાં છે એવું દર્શાવવામાં કેટલાક સમય માટે સફળ રહે છે.

(3) સમૂહ સંચારમાધ્યમો :

સમૂહ સંચારનાં માધ્યમો જેવાં કે સમાચારપત્રો, મૅગેઝીનો, રેડિયો, સિનેમા અને ટૅલિવિઝને માનવસમાજમાં મોટી ક્રાંતિ આણી છે. જે રાજ્યોમાં સાક્ષરતાનું પ્રમાણ મોટું છે ત્યાં તો સમાચારપત્રો અને મૅગેઝીનો દ્વારા માહિતી મેળવી શકે છે, નવાં મૂલ્યો, નવી શોધોનો ઉપયોગ શીખી શકે છે, પરંતુ જે દેશોમાં સાક્ષરતાનું પ્રમાણ ઓછું છે ત્યાં પણ સમાચારપત્રો કે મૅગેઝીનો દ્વારા શિક્ષિતો મારફતે અપાયેલી માહિતી નિરક્ષર લોકોને કેટલાક પ્રમાણમાં પહોંચે છે જ. શિક્ષિતોની સાથે નિરક્ષરોમાં પણ નવી બાબતો અને મૂલ્યો પ્રત્યે જિજ્ઞાસા જાગે છે. આમ, લખાયેલા શબ્દો જાણે કે બ્રહ્મ શબ્દ બની જાય છે.

પરંતુ રેડિયો, સિનેમાં અને ટૅલિવિઝન શિક્ષિતોની સાથે નિરક્ષરોને પણ અસરકારક રીતે માહિતી આપવાનું, વિચારતા કરવાનું, તેમને સૂચનો આપી નવા સમાજઘડતર તરફ દોરવાનું કાર્ય મોટા પ્રમાણમાં કરે છે. રેડિયો શ્રવણશક્તિને સ્પર્શે છે, જ્યારે સિનેમા અને ટૅલિવિઝનમાં શ્રાવ્ય અને દશ્ય બંને બાબતો હોવાથી સમૂહ સંચારના માધ્યમ તરીકે તે વધુ અસરકારક બન્યાં છે. આજે દુનિયાના એક ખૂણે બનતી કોઈ પણ ઘટના-સમાચાર દુનિયાના ખૂણે ખૂણે કેટલીક ક્ષણોમાં જ ટૅલિવિઝન દ્વારા લોકો જોઈ અને સાંભળી શકે છે.

સમૂહ સંચારનાં આ માધ્યમો જ્યાં લોકશાહી છે ત્યાં એકંદરે તટસ્થતાપૂર્વક માહિતી પ્રસારણ કરે છે. લોકશાહીમાં વિચાર, વાણી અને લેખન-સ્વાતંત્ર્ય હોવાથી

લોકો સમૂહ સંચારમાધ્યમો દ્વારા પ્રાપ્ત માહિતીથી તાર્કિક રીતે પોતાનો મત બાંધતા શીખે છે. આવા લોકમત સમાજના જેતે પ્રશ્નો અંગે સરકારની નીતિ અંગે પણ વ્યક્ત થાય છે. તેથી આખરી નીતિઘડતરમાં સમૂહ સંચારનાં માધ્યમો ખૂબ જ અસરકારક ભૂમિકા ભજવે છે.

આજે સમૂહ સંચારના માધ્યમોમાં મોબાઈલ ફોન, વિડિયો કોન્ફરન્સ, ઇ-મેઇલ વધુ અસરકારક બનતાં 'ઈ-ગવર્નન્સ' નો ખ્યાલ ઉદ્‌ભવ્યો છે. સમૂહ સંચારના આ માધ્યમો દ્વિમાર્ગી હોય છે. તે સરકારની નીતિ અને કાર્યક્રમોને લોકો સુધી પહોંચાડે છે. બીજી બાજુ, લોકોના પ્રશ્નોને સરકાર સુધી પહોંચવામાં મદદરૂપ થાય છે. આમ તે લોકો અને સરકાર વચ્ચે કડી બને છે તેથી જ નીતિઘડતરમાં તેમનો ફાળો નોંધપાત્ર બન્યો છે.

(4) ઍન.જી.ઓ અને અભ્યાસજૂથો :

આધુનિક લોકશાહી દેશોમાં સરકારીતંત્ર 'ઍન.જી.ઓ.' એટલે કે બિનસરકારી સ્વૈચ્છિક સંસ્થાઓ, સંશોધન કેન્દ્રો, યુનિવર્સિટીના વિભાગોને કોઈ પણ ક્ષેત્ર માટેની નવી નીતિ અમલમાં મૂકતા પહેલાં તેનાં સંભવિત પરિણામોનો અભ્યાસ કરાવે છે. આ સાથે કેટલીક સ્વૈચ્છિક સંસ્થાઓ સરકારનો સહયોગ ન હોય તોપણ લોકહિતની દૃષ્ટિએ નીતિનું મૂલ્યાંકન કરતી રહે છે અને જરૂર પડે સરકારની નીતિનો વિરોધ પણ કરે છે. તેમાંથી નીતિઘડતર થાય છે. દા.ત., નર્મદા બંધની અસરોની ભીતિથી મેધા પાટકર, અરુંધતી રોય જેવા પર્યાવરણવાદીઓ મોટી બહુહેતૂક યોજનાઓનાં ભયસ્થાનો સામે ચર્ચાસભા, સર્વોચ્ચ અદાલતમાં જાહેર હિત માટે અપીલ કરીને અને જરૂર પડે સત્યાગ્રહો કરીને નીતિઘડતરને પ્રભાવિત કરે છે.

(5) આંતરરાષ્ટ્રીય સંસ્થાઓ :

આજે વિશ્વના નાના કે મોટા વિકસિત કે વિકાસશીલ, લોકશાહી કે બિનલોકશાહી એવા તમામ દેશો એકલાઅટૂલા રહી શકે તેમ નથી. આ દેશો 1945માં સ્થપાયેલ 'રાષ્ટ્રસંઘ' જેવી આંતરરાષ્ટ્રીય સંસ્થાના સભ્ય તરીકે શાંતિ અને સલામતી, નિઃશસ્ત્રીકરણ, આર્થિક અને સામાજિક વિકાસ, માનવહક્કો, પર્યાવરણના પ્રશ્નો, જાહેર આરોગ્ય જેવી અનેક બાબતો અંગેની પોતાની નીતિ ઘડતી વખતે રાષ્ટ્રસંઘનાં સલાહ-સૂચનોને ધ્યાનમાં લે છે.

રાષ્ટ્રસંઘ ઉપરાંત વિશ્વના દેશોએ પોતાના આર્થિક વિકાસ માટે વિશ્વ બૅંક આંતરરાષ્ટ્રીય નાણાભંડોળ, મજૂરનીતિ માટે આંતરરાષ્ટ્રીય મજૂર સંગઠન, શૈક્ષણિક, વૈજ્ઞાનિક અને સાંસ્કૃતિક પ્રશ્નો માટે 'યુનેસ્કો', આરોગ્યના પ્રશ્નો માટે 'વિશ્વ આરોગ્ય સંસ્થા' (ડબલ્યુ. એચ.ઓ.) જેવી સંસ્થાઓનાં સલાહ-સૂચનોનો સ્વીકાર વત્તાઓછા અંશે કરે છે. રાષ્ટ્રસંઘ અને અન્ય આંતરરાષ્ટ્રીય સંસ્થાઓને સાર્વભૌમત્વનું પીઠબળ નથી. આમ છતાં સાર્વભૌમ એવા વિશ્વનાં બધાં રાજ્યો આંતરરાષ્ટ્રીય સંબંધોના

ગુંફનમાં એવા વિંટળાયેલાં હોય છે કે તેમની પ્રત્યેક ક્ષેત્રની નીતિઘડતર ઉપર આ સંસ્થાઓની વત્તાઓછા અંશે અસર હોય છે.

(6) આંતરરાષ્ટ્રીય પ્રવાહો :

આંતરરાષ્ટ્રીય પ્રવાહોમાં આવતાં પરિવર્તન પણ રાજ્યોના નીતિઘડતર ઉપર અસર કરે છે. જેમ કે નવી અર્થનીતિના ઉદારીકરણ, ખાનગીકરણ અને વૈશ્વિકીકરણોએ વિશ્વનાં નાનાંમોટા તમામ રાજ્યોના નીતિઘડતર ઉપર વ્યાપક અસર કરી છે.

આમ, રાજ્યોના નીતિઘડતર ઉપર અનેકવિધ પરિબળોની અસર થતી હોય છે. નીતિઘડતર એ સતત ચાલતી પ્રક્રિયા છે. તેમાં ફેરફાર-પરિવર્તન જરૂરી છે. ઉપરોક્ત પરિબળો ઉપરાંત લોકશાહીમાં નાગરિકો પોતે સરકારની નીતિ ઉપર અસર પાડતા હોય છે. શિક્ષિત અને ઊંચી રાજકીય ભાગીદારી ધરાવતા નાગરિકો નીતિઘડતરમાં મોટી અસર પાડી શકે છે. નાગરિકોને પસંદ હોય તેવા ફેરફાર નીતિમાં ન થાય તો ચૂંટણીઓમાં નાગરિકો સત્તાધારી પક્ષને હરાવી શકે છે. 2004ની લોકસભાની ચૂંટણીઓમાં એન.ડી.એ.સરકારની ગરીબ અને ખેડૂતની અવગણના કરતી નીતિઓની નાપસંદગી દેખાઈ આવી છે. એન.ડી.એ.ને કેન્દ્રમાંથી સત્તા ગુમાવવી પડી છે. તેવી જ રીતે આ જ લોકસભાની ચૂંટણીઓમાં તામિલનાડુની એ.આઈ.ડી.એમ.કે.ની શ્રીમતી જયલલિતાની સરકારની સરકારી કર્મચારીઓ પ્રત્યેની અને ખેડૂતવિરોધી નીતિને લીધે 2004ની લોકસભા ચૂંટણીઓમાં પક્ષના તમામ ઉમેદવારો હારી ગયા. તેથી રાજ્ય સરકારે લોકસભામાં પરાજય પછી એક જ અઠવાડિયામાં પોતાની સરકારી કર્મચારીઓ અને ખેડૂતસંબંધી નીતિમાં ફેરફાર કરવો પડ્યો. એ બાબત લોકોની નીતિઘડતરમાં ભાગીદારીનો મોટો વિજય બતાવે છે.

● **નીતિનો અમલ :**

રાજયવહીવટ માટે નીતિઘડતરની પ્રક્રિયાનો આપણે ઉપર વિચાર કર્યો. નીતિઘડતરની જેમ નીતિના અમલની પ્રક્રિયા પણ ખૂબ જ મહત્ત્વનું સ્થાન ધરાવે છે. નીતિઘડતર ગમે તેટલી સારી રીતે, કાળજીપૂર્વક થયું હોય, પરંતુ જો તેનો અમલ બરોબર ન થાય તો ધારેલાં પરિણામ મેળવી શકાતાં નથી. તેથી નીતિનો અમલ કરતી વખતે નીતિના પ્રત્યેક ભાગનો ઊંડાણપૂર્વક અભ્યાસ થવો જરૂરી છે. તેના હેતુઓ, જરૂરી સાધનો, આવનારા પડકારોની કાળજીપૂર્વક વિચારણા થવી જોઈએ. નીતિનો અમલ જે એકમો દ્વારા કરાવવાનો હોય તેમને નીતિસંબંધી બાબતોથી પૂરા જાણકાર બનાવવા જોઈએ. જરૂર જણાય તો તાલીમ પણ આપવી જોઈએ. એટલું જ નહીં નીતિના અમલ સામે લોકો કેવી પ્રતિક્રિયા દાખવશે અને નીતિનાં સંભવિત પરિણામો કેવાં હશે તેના માટે પણ ગંભીરતાથી ચિંતન થવું જોઈએ. નીતિના અમલના પ્રત્યેક તબક્કે તેનું મૂલ્યાંકન થવું જોઈએ તો જ નીતિ ધારી દિશામાં યોગ્ય પરિણામ લાવનારી નીવડે છે.

● **સરકારી તંત્ર દ્વારા નીતિનો અમલ :**

સરકારી તંત્રનાં જુદાં જુદાં અંગો જેમ નીતિઘડતરમાં ફાળો આપે છે, તેમ નીતિના અમલ માટે પણ તેમનું યોગદાન મહત્ત્વનું ગણાય છે.

(1) ધારાસભા : નીતિઘડતરમાં ધારાસભાનું જે પ્રદાન હોય છે તેના પ્રમાણમાં નીતિ અમલમાં તેનો ફાળો કંઈક અંશે ઓછો છે. માત્ર લોકશાહી દેશોની ધારાસભા આ ક્ષેત્રે સક્ષમ જણાય છે. તેમાં પણ સંસદીય લોકશાહીમાં ધારાસભ્યો પ્રધાનોને સરકારની નીતિવિષયક પ્રશ્નો પૂછી શકે છે. ટીકા-ટિપ્પણી કરી શકે છે. અવિશ્વાસની દરખાસ્ત લાવી શકે છે. સામાન્ય રીતે, જે-તે ખાતાના પ્રધાન તેમના ખાતા માટે જવાબદાર હોવા છતાં નીતિનાં અમલના પ્રશ્ને નિષ્ફળતા માટે અવિશ્વાસની દરખાસ્ત ધારાસભા પસાર કરે તો સંયુક્ત જવાબદારીના સિદ્ધાંત પ્રમાણે સમગ્ર પ્રધાનમંડળે રાજીનામું આપવું પડે છે. આમ, સંસદીય લોકશાહીમાં નીતિના અમલના પ્રશ્ને ધારાસભા નિયંત્રણની કેટલીક સત્તાઓ ધરાવે છે.

પ્રમુખપદ્ધતિમાં વિદેશનીતિના પ્રશ્ને પ્રમુખે લીધેલા નિર્ણયોમાં અમલ માટે યુ.એસ.એ.માં કૉંગ્રેસના ઉપલા ગૃહ સૅનેટની મંજૂરી લેવી પડે છે. અહીં નિયંત્રણ અને સમતુલાના સિદ્ધાંત પ્રમાણે આવી સત્તા છે. સામ્યવાદી અને સરમુખત્યારશાહી કે રાજાશાહી શાસનતંત્રોમાં ધારાસભા કારોબારીની નીતિને માત્ર ઔપચારિક મંજૂરીની મહોર મારનારી સંસ્થા છે. તેમાં ધારાસભાનું નીતિઘડતર કે અમલમાં પ્રદાન નથી.

(2) ન્યાયતંત્ર : વહીવટશાસ્ત્રી એલ.ડી.વ્હાઈટના મતે "ન્યાયતંત્રનું વહીવટી કાર્યો ઉપરનું નિયંત્રણ તેની વૈધાનિકતા અંગેનું અને નાગરિકોના બંધારણીય કે અન્ય હક્કોનો ભંગ થાય છે કે કેમ તે જોવામાં છે." આમ, ન્યાયતંત્ર એ નીતિના અમલના ક્ષેત્રે બંધારણના રક્ષક તરીકે કામગીરી બજાવે છે. ખાસ કરીને સમવાયતંત્રમાં જ્યાં ન્યાયતંત્રને અદાલતી સમીક્ષાની સત્તા છે, તેવા ભારત અને યુ.એસ.એ.માં નીતિના અમલના ક્ષેત્રે ન્યાયતંત્ર અગત્યની ભૂમિકા ભજવે છે. સર્વોચ્ચ અદાલત નીતિઘડતર વખતે સંસદે તેની સત્તાની યાદીની બહાર તો નીતિ નથી બનાવીને, તે તપાસી શકે છે. તેવી જ રીતે, નીતિનો અમલ થતાં બંધારણની ભાવનાનું, જોગવાઈઓનું ઉલ્લંઘન થતું નથી ને તે તપાસી શકે છે.

નીતિના અમલના ક્ષેત્રે રાજકીય કે વહીવટી કારોબારી કાનૂની પ્રક્રિયા બરોબર જાળવે છે કે કેમ તેની પણ સમીક્ષા ન્યાયતંત્ર કરી શકે છે. નીતિનો અમલ થતાં નાગરિકોના હક્કોનો ભંગ થતો હોય તો ન્યાયતંત્ર ધારાસભાના એવા કાયદાને કે કારોબારીનાં એવાં પગલાને ગેરબંધારણીય અને રદબાતલ કરી શકે છે. અદાલતી સક્રિયતા પછી અમેરિકા અને ભારત જે લોકશાહી દેશોમાં નીતિમાં અમલના ક્ષેત્રે ન્યાયતંત્રે ઘણા ચુકાદા આપ્યા છે. આમ, ન્યાયતંત્ર નીતિના અમલના ક્ષેત્રે નિયંત્રણની મોટી સત્તા લોકશાહી રાજ્યોમાં ધરાવે છે.

(3) કારોબારી : નીતિના અમલના ક્ષેત્રે સૌથી વધુ વાસ્તવિક અમલની કામગીરી કારોબારી દ્વારા થાય છે. કારોબારીની વાત કરીએ છીએ ત્યારે રાજ્યવહીવટશાસ્ત્ર, રાજકીય કારોબારી અને વહીવટી કારોબારીને અલગ રીતે ધ્યાનમાં લે છે.

આગળ આપણે જોયું તે પ્રમાણે પ્રમુખ વુડ્રો વિલ્સને પોતાના 'વહીવટનો અભ્યાસ' એ લેખમાં જણાવેલું કે રાજકીય કારોબારી નીતિઘડતર કરે છે, જ્યારે વહીવટી કારોબારી તેનો અમલ કરે છે. પરંતુ આ બાબતનો આજે વહીવટશાસ્ત્રીઓ સંપૂર્ણપણે સ્વીકાર કરતા નથી.

સામ્યવાદી વ્યવસ્થાવાળા ચીન અને ક્યુબા જેવા દેશોમાં રાજકીય કારોબારી અને વહીવટી કારોબારી બંનેમાં સામ્યવાદી પક્ષની પકડ હોય છે. તેથી નીતિ અમલને ક્ષેત્રે બંનેને જુદા પાડવા મુશ્કેલ છે. જ્યારે સરમુખત્યારશાહી અને રાજાશાહી રાજ્યોમાં નીતિનો અમલ રાજકીય કારોબારીનાં સંપૂર્ણ માર્ગદર્શન અને નિયંત્રણ નીચે થાય છે.

લોકશાહી વ્યવસ્થામાં નીતિના અમલને વિશાળ અર્થમાં રાજકીય કારોબારી પ્રભાવિત કરે છે. તે વહીવટી કારોબારીને નીતિના અમલ માટે હુકમ આપે છે, રાજકીય માર્ગદર્શન આપે છે. તે પ્રજાને સહકાર માટે સંબોધે છે. તે વહીવટી કારોબારીને નીતિના અમલ માટે પ્રાથમિક માળખું પૂરું પાડે છે. નીતિના અમલ માટે તે સ્વૈચ્છિક સંસ્થાઓને પણ સહકાર માટે આવકારે છે. 'ઈ-ગવર્નન્સ' દ્વારા તે નીતિના અમલના પ્રત્યેક તબક્કે નિરીક્ષણ અને નિયંત્રણ રાખે છે.

નીતિના અમલના ક્ષેત્રે રાજકીય કારોબારી યશ-અપયશની મોટી ભાગીદાર હોય છે. નીતિનો અમલ તેને નામે જ પ્રત્યેક શાસનમાં થાય છે.

આમ છતાં નીતિના અમલની વાસ્તવિક અને પાયાની કામગીરી વહીવટી કારોબારી કરે છે. તેણે નીતિના અમલ માટે ત્રિપાંખિયો વિશ્વાસ મેળવવો પડે છે. એક બાજુ રાજકીય કારોબારીને, બીજી બાજુ પ્રજાજનોને અને ત્રીજી બાજુ હિતજૂથો તથા સ્વૈચ્છિક સંગઠનોને વિશ્વાસમાં લેવાં પડે છે. ક્યારેક આ ત્રણેય પરિબળોના વત્તાઓછા દબાણનો સામનો પણ વહીવટી કારોબારીએ કરવો પડે છે. તેથી જ મેક્સ વેબરે બતાવી છે તે અમલદારશાહીના 'આદર્શ પ્રકાર' માં તટસ્થતાનો ગુણ તેને માટે મહત્ત્વનો બની રહે છે.

નીતિના અમલ માટે નીતિ દસ્તાવેજની સંપૂર્ણ સમજની અપેક્ષા વહીવટી કારોબારી પાસે રખાય છે. તે નીતિના અમલ માટે સમય ફાળવે છે. માનવશક્તિ વાપરે છે, નાણાકીય સાધનો અને ટેક્નિકલ જ્ઞાનનો ઉપયોગ કરે છે. તે લોકોના રોજ-બ-રોજના સંપર્કમાં રહે છે. નીતિના અમલના પ્રત્યેક તબક્કે તે ધ્યેયસિદ્ધિ તરફ કેટલી ગતિ થઈ છે તેનું મૂલ્યાંકન કરે છે. અને રાજકીય કારોબારીને અહેવાલ મોકલે છે. ટૂંકમાં, નીતિના અમલ સાથે સીધી લેવાદેવા વહીવટી કારોબારીને છે, તેમ કહી શકાય.

● નીતિનો અમલ અને બિનરાજકીય એકમો તથા લોકોની ભાગીદારી :

આજે રાજ્યવહીવટના અભ્યાસુઓ એ બાબતનો સ્વીકાર કરે છે કે આધુનિક રાજ્યોમાં નીતિના અમલમાં સરકારીતંત્ર ઉપરાંત અન્ય પરિબળો પણ મહત્ત્વનાં છે. ભારતના આયોજનપંચે પ્રથમ પંચવર્ષીય યોજનામાં જ સ્વૈચ્છિક સંગઠનોની ભાગીદારીના મહત્ત્વનો સ્વીકાર કર્યો હતો. સાતમી પંચવર્ષીય યોજના સમયે આ બાબતના ઊંડાણથી વિચાર કરીને તે માટે સૂચનો કર્યાં હતાં. કોઈ પણ લોકશાહી રાજ્યમાં નીતિના અમલ માટે રાજ્ય માત્ર સરકારી તંત્ર ઉપર આધાર રાખવાને બદલે સ્વૈચ્છિક સંગઠનો કે બિનરાજકીય સંસ્થાઓને આવકારે છે. આવી સંસ્થાઓ સરકારની નીતિના અમલ માટે લોકોને જાગૃત બનાવે છે, તે લોકોને સહકાર માટે પ્રોત્સાહિત કરે છે. આ સંગઠનો સરકારની નીતિના અમલમાં રહેલી ત્રુટિઓને બહાર લાવે છે અને તેને સુધારવાનાં સૂચનો કરે છે. ક્યારેક કુદરતી આફત જેવી કે ધરતીકંપ,પૂર, દુષ્કાળ સમયે આવી સંસ્થાઓ જાતે જ સરકારની નીતિના અમલમાં પ્રત્યક્ષ યોગદાન આપે છે. ગાંધીવાદી સંસ્થાઓ, રામકૃષ્ણ મિશન અને આર્યસમાજ, રાષ્ટ્રીય સ્વયંસેવક સંઘ જેવી ઘણી સંસ્થાઓએ ભારતમાં કુદરતી આફતો સમયે નોંધપાત્ર કામગીરી બજાવેલી છે.

નીતિના અમલ માટે હિતજૂથો કે દાબજૂથો અન્ય સ્વૈચ્છિક સંગઠનોથી થોડાંક જુદાં પડે છે. આ દાબજૂથો ચોક્કસ માનવસમૂહના હિત માટે નીતિના અમલ વખતે સરકાર ઉપર દબાણ કરે છે. તેઓ પ્રધાનોને કે વહીવટી અમલદારોને રૂબરૂ મળે છે, આવેદનપત્રો આપે છે, પત્રો લખે છે કે ફોન પણ કરે છે. પરંતુ આવા દબાણો કારગત ન નીવડે તો તેઓ ધરણા કરે છે, સભા અને સરઘસ દ્વારા નીતિના અમલ માટે કે જરૂર હોય ત્યારે નીતિનો વિરોધ કરવા માટે દબાણ કરે છે. હવે તેઓ પોતાના હેતુ સિદ્ધ કરવા સમાચારપત્રો, મૅગેઝીનો અને ટી.વી. ચેનલો જેવાં સમૂહ સંચારનાં માધ્યમોનો ઉપયોગ કરીને લોકમતને પોતાના તરફ વાળી નીતિના અમલ કે નીતિના બહિષ્કાર માટે વધુ સક્ષમ બન્યા છે. ભારતમાં ખેડૂતસંઘો, મજદૂરસંઘો અને પર્યાવરણવાદીઓ તેનાં ઉદાહરણ છે.

સરકારની નીતિના અમલ માટે નાગરિકો વ્યક્તિગત ધોરણે પણ ભાગીદાર થઈ શકે છે. આ માટે કેટલાક લેખકો, અખબારો અને મૅગેઝીનોમાં સરકારની નીતિના અમલ માટે કે તેની ખામીના વિરોધમાં લેખો લખે છે. ટી.વી. ઉપર ચર્ચાસભામાં પોતાનાં મંતવ્ય આપે છે. ક્યારેક અદાલતમાં જાહેર હિતની અરજી પણ કરે છે. લોકશાહીમાં લોકોની વ્યક્તિગત કે સામૂહિક ભાગીદારી એ મહત્ત્વની બાબત છે. પ્રથમ પંચવર્ષીય યોજનાના પ્રારંભ પછી લોકોનો ઉત્સાહ સરકારીતંત્ર પ્રત્યે ઘટ્યો. તે સંદર્ભમાં ભારત સરકારે બળવંતરાય મહેતા સમિતિ નીમેલી. તેના અહેવાલને પગલે ગ્રામ્યક્ષેત્રે લોકસહકાર માટે રચાયેલા પંચાયતી રાજે નવી દિશા ચીંધી છે.

● **નીતિમૂલ્યાંકન :**

નીતિઘડતર અને નીતિના અમલની જેમ નીતિનું મૂલ્યાંકન એ પણ અતિમહત્ત્વની બાબત છે. રાજ્યનીતિ આખરે લોકોના કલ્યાણ માટે બનતી હોય છે. તેનો લોકો ઉપર શો પ્રભાવ પડ્યો છે ? ખરેખર લોકોને કેટલો લાભ થયો છે ? નીતિના હેતુઓ ધારેલા ખર્ચ અને સમયમાં સિદ્ધ થાય છ ? નીતિના અમલમાં શી શી મુશ્કેલીઓ પડી છે ? આ બધી બાબતો જાણવી જરૂરી છે.

નીતિમૂલ્યાંકન એ સતત ચાલતી પ્રક્રિયા છે. તેથી નીતિમૂલ્યાંકન નીતિના અમલને પ્રત્યેક તબક્કે થવું જોઈએ. તેમાં નીતિની પ્રક્રિયાની વૈધાનિકતા અને નાણાકીય સાધનોના યોગ્ય વપરાશનું પણ મૂલ્યાંકન થવું જોઈએ. નીતિમૂલ્યાંકનમાં ધારાસભાની કાર્યવાહી દરમ્યાન, અંદાજપત્ર ઘડતરની પ્રક્રિયા, સંસદીય તપાસ સમિતિ, હિસાબપરીક્ષણ વિભાગ, વહીવટી વિભાગોના આંતરિક મૂલ્યાંકન અને યોજનાપંચ, નાણાપંચ, વહીવટી સુધારણાપંચ જેવા પંચો અને સમિતિઓ નીતિમૂલ્યાંકન કરીને અહેવાલ આપે છે. રાજ્યવહીવટ પ્રજાલક્ષી બને અને તેની કાર્યક્ષમતા જળવાય એ માટે આ બધું જરૂરી છે.

પ્રકરણ - 12

નવીન રાજ્યસંચાલનની દિશામાં

"શાસનનું નવીનીકરણ માત્ર આર્થિક બાબતોનું સૂચક નહીં હોય, પરંતુ તે માનવો, તેમનાં જીવન અને તેમની અભિલાષાઓની બાબત હશે."

-પી. ચિદમ્બરમ્, ભારતના નાણાપ્રધાન

રાજ્યવહીવટ સામે નૂતન પડકારો અને પ્રશ્નો ઉદ્ભવવાની શરૂઆત સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકા અને સોવિયેત સંઘ વચ્ચેના 1980ના દેતાંતના દિવસોમાં થઈ ચૂકી હતી. આ સમયે ઠંડા યુદ્ધનાં ઓસરતાં પૂર સાથે મહાસત્તાઓને પણ આર્થિક થાકનો અહેસાસ થવા માંડ્યો હતો. 1970ના દાયકાના વર્તનવાદી વિશ્લેષણ અને રાજ્ય કેન્દ્રિત ઈસ્ટર્ન પ્રથાના મૉડલના દિવસો પૂરા થઈ રહ્યા હોય તેવું રાજકીય અર્થશાસ્ત્રીઓ વિચારતા હતા. 1980ની આ પરિસ્થિતિથી ચિંતિત યુ.એસ.એ.ના તે સમયના પ્રમુખ રોનાલ્ડ રેગન અને યુ.કે.ના તે સમયના વડાપ્રધાન માર્ગરેટ થેચરે સરકારની જાહેરનીતિમાં પરિવર્તન લાવવાનો સંકેત આપેલો. તેમણે મુક્ત બજારની નીતિને વધુ મોકળાશ આપનારી અને રાજ્યની ભૂમિકાને મર્યાદિત બનાવવાની જરૂરિયાત સ્વીકારી હતી. પ્રમુખ રેગને રાષ્ટ્રીય અને આંતરરાષ્ટ્રીય આર્થિક પ્રવાહોના અભ્યાસ માટે ગ્રેસપંચની નિમણૂક કરેલી. આ પંચે જે અહેવાલ આપેલો તેમાં નીચેની બાબતો મહત્ત્વની હતી.

(1) બિનકાર્યક્ષમ જાહેર સંગઠનો મોટા કર્મચારી સમૂહો ધરાવે છે. આ સંગઠનો સામાન્ય રીતે એવું વલણ ધરાવે છે કે મળેલા બધા જ પૈસા વાપરી નાંખવા. તેમને ટ્રેઝરી પાસે અનામત પૈસા રાખવાની ચિંતા જણાતી નથી.

(2) સરકાર હરીફાઈ સામે અપમાન અનુભવે છે. તેથી તે પરિવર્તનને સહકાર આપતી નથી. રાજ્ય સાહસોનો વર્તાવ પણ બિનકાર્યક્ષમતાને પોષક રહ્યો છે.

(3) પ્રભાવશાળી મતવિસ્તારો સરકારી કાર્યક્રમની આસપાસ વીંટળાયેલા રહે છે. શક્તિશાળી હિતજૂથો સરકારી વસ્તુઓ અને સેવામાં પોતાનો હિસ્સો મેળવવામાં તત્પર રહે છે.

આમ ગ્રેસપંચ જણાવે છે કે રાજ્યવહીવટમાં કેટલાંક સ્થાપિત હિતો એવાં છે કે

જે યથાવત્ સ્થિતિ જાળવી રાખવામાં અને પરિવર્તનનો વિરોધ કરવામાં સક્રિય છે. તેમને સરકાર અસરકારક રીતે અને કાર્યક્ષમપણે કામ કરે તેમાં રસ નથી.

આ પરિસ્થિતિના નિવારણના મનોમંથનમાંથી નવી ઉદારવાદી અર્થનીતિ, ખાનગીકરણ અને વૈશ્વિકીકરણને આકાર આપતું ચિંતન વિકસ્યું. આ ચિંતનને લોકપસંદગી સિદ્ધાંતે (થિયરી ઑફ પબ્લિક ચોઈસે) બળ આપ્યું. આ લોકપસંદગી સિદ્ધાંતનું સમર્થન મિલ્ટન ફ્રીડમેન, જેમ્સ બૂચમેન, ગોર્ડન ટૂલોક અને વિલીયમ નિસ્કમેને કરેલું છે. આ સિદ્ધાંતકારોથી થોડાક જુદા પડતા ચિંતકો લાફેર, ગીલ્ડર અને વાનીસ્કી છે. તેમનું ચિંતન પૂર્તિપાસા આર્થિક અભિગમ 'સપ્લાય સાઈડ ઈકોનોમિક્સ' તરીકે ઓળખાય છે.

આ બંને સિદ્ધાંતકારોમાં બૌદ્ધિક મતભેદ હોવા છતાં તેઓ ચિંતનની આર્થિક દૃષ્ટિએ જમણેરી શાખાનું અનુમોદન કરે છે. તેઓ રાજ્યની સામેલગીરીને ઈજારાશાહી તથા અંદાજપત્રમાં વધારો કરનારી, પસંદગીની તક ઘટાડનારી નકામી વસ્તુઓ તથા બિનજરૂરી સેવાઓને પ્રત્સાહન આપનારી માને છે. તેઓ રાજ્યને નિયામક અને ઉત્પાદકીય ભૂમિકામાંથી પાછું વાળવાની વાત કરે છે. તેઓ રાજ્યનાં નિયંત્રણો હળવાં કરવા અને ખાનગીકરણને પ્રોત્સાહન આપી બજારની ભૂમિકા વધારવાની વાત કરે છે. આ સુધારાનો હેતુ અમલદારશાહીની સામે બજારની હરીફાઈ વધારનારો છે. હિતજૂથો અને સરકારી સંસ્થાઓની અસર ઘટાડવાનો છે. તેઓ જાહેર ખર્ચ ઉપર બંધારણીય મર્યાદા મૂકવાના સમર્થકો છે. તેઓ ખાનગી ક્ષેત્રોની સફળતાને ધ્યાનમાં લઈને જાહેર ક્ષેત્રો (જાહેર સેવાઓ) ખાનગી એકમોને સોંપવાની તરફદારી કરે છે.

વિશ્વબેંકે પણ 1991ના પોતાના અહેવાલમાં જણાવ્યું છે કે, વિશ્વની 1/4 પ્રજા દિવસના એક ડોલરથી પણ ઓછું કમાય છે. વિશ્વબેંકે માને છે કે રાજ્યની અર્થક્ષેત્રમાં વધુ પડતી દખલ વિકાસશીલ દેશોમાં સરકારી ખર્ચ વધારે છે. અહીં ઉત્પાદનમાં પૂરતા પ્રમાણમાં વૃદ્ધિ વિના સંપત્તિની પુનઃવહેંચણી માટે પ્રયત્ન થાય છે. બાહ્ય સહાયથી શરૂ થયેલા ઘણા પ્રોજેક્ટોને રાજ્યની ખોટી સલાહે ભારરૂપ બનાવ્યા છે. ભારતને સંબંધ છે ત્યાં સુધી 1991માં વિદેશો સાથે ચુકવણીની કટોકટી ઉદ્ભવેલી તે સમયે નરસિંહરાવની કૉંગ્રેસ સરકારના નાણાપ્રધાન મનમોહન સિંઘ આજના (2010) ના વડાપ્રધાને ત્યારે નવી ઉદારવાદી અર્થનીતિ અપનાવેલી. તેથી જ વિશ્વબેંકે 'સરકાર અને બજાર વચ્ચેની આંતરક્રિયા' ની જૂની પ્રથા ઉપર પુનઃવિચારણા કરવા પર ભાર મૂક્યો છે. આ સાથે તે વસ્તુઓનાં ઉત્પાદન, વહેંચણી અને સેવાઓ માટે હરીફાઈયુક્ત બજારની તરફદારી કરે છે.

- **નવીન રાજ્યસંચાલન :**

નવી અર્થનીતિના ઉદારીકરણ, ખાનગીકરણ અને વૈશ્વિકીકરણના નૂતન પ્રવાહોએ 'નવીન રાજ્યસંચાલન' ના સૈદ્ધાંતિક માળખાને પોષણ આપ્યું છે. ક્રિસ્ટોફર

હૂડે 'એ પબ્લિક મૅનેજમેન્ટ ફૉર ઑલ સિઝન્સ' પુસ્તકમાં રાજ્યવહીવટની સુધારણાને 'નવા રાજ્યસંચાલન' તરીકે ઓળખાવી છે. આ નવા રાજ્યસંચાલનના મહત્ત્વના સિદ્ધાંતો આ પ્રમાણે છે :

(1) જાહેર ક્ષેત્રને ધંધાકીય સંચાલનના હાથમાં સોંપવું.
(2) કાર્યસિદ્ધિનાં ધોરણો અને માપન સ્પષ્ટ કરવાં.
(3) વહીવટ કરવાને બદલે બહિર્ક્ષેપ નિયંત્રણ ઉપર ભાર મૂક્વો.
(4) જાહેર ક્ષેત્રના મોટા એકમોનું વિભાજન કરીને નાનાં સંચાલનક્ષમ એકમોની રચના કરવી.
(5) જાહેર ક્ષેત્રમાં હરીફાઈ દાખલ કરવી.
(6) ખાનગી સાહસના સંચાલનની શૈલી અને પ્રયુક્તિઓ ઉપર ભાર મૂકવો.
(7) સ્રોતોના ઉપયોગ માટે શિસ્ત અને કરકસરનો ઊંચો આગ્રહ રાખવો.

આ ઉપરાંત સંચાલનવાદ, બજાર આધારિત જાહેર સેવા, અનુ-અમલદારશાહી મૉડેલ અને સાહસિક સરકાર ઉપર ભાર મકવાનો આગ્રહ નવીન રાજ્યસંચાલન કરે છે. નવા રાજ્યસંચાલને ધારાસભાની કામગીરી, કાયદાનો અમલ, ન્યાય તોલવાની પ્રથા, ઑડિટ અને ઉત્તરદાયિત્વની સંસ્થાઓના સંગઠન તથા કામગીરીમાં સુધારણાને આવશ્યક ગણી છે.

● **રાજ્યની બદલાતી ભૂમિકા :**

આંતરરાષ્ટ્રીય રાજકારણની દૃષ્ટિએ જોઈએ તો રાજ્યની પીછેહટવાળી ભૂમિકા સોવિયેત સંઘના પતન પછી સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકાને વધુ માફક આવે તેમ છે. આમ છતાં, વૈશ્વિક સ્તરે આવેલા આ પરિવર્તને વિકાસનાં નવાં સમીકરણો જન્માવ્યાં છે. રાષ્ટ્રીય સાર્વભૌમત્વ હવે વૈશ્વિક પરસ્પરાવલંબન સાથે સંબંધિત બન્યું છે.

રાષ્ટ્રીય સ્તરે જોઈએ તો રાજ્ય અને બજાર વચ્ચે સર્જનાત્મક સહકાર વિકસાવવા માટે રાજ્યે ભૌતિક અને સામાજિક માળખાં વિકસાવવાં પડશે. રાજ્યની દરમ્યાનગીરીનું પ્રમાણ જ ઘટાડવાનું નથી, પરંતુ સ્વરૂપ પણ બદલવાનું છે. તેમાં ત્રણ બાબતો મુખ્ય છે : કાર્યાત્મક, સંસ્થાકીય અને વ્યૂહાત્મક.

રાજ્યે કાર્યાત્મક દરમ્યાનગીરીમાં બજારની નિષ્ફળતાઓ દૂર કરવા બજારને માર્ગદર્શન આપવાનું છે. કિંમતો ખોટી રીતે વધતી હોય ત્યારે તેમાં દરમ્યાનગીરી કરી અટકાવવાની છે. સંસ્થાકીય દરમ્યાનગીરીમાં બજારમાં હરીફાઈ માટેના નિયમોનું નિર્માણ કરવાનું છે. રાજ્યે એવા વ્યૂહ ઘડવા પડશે જેથી લાંબાગાળાના વિકાસ માટે બજાર અને રાજ્ય પરસ્પરનાં પૂરક બની રહે.

આ સાથે એ બાબત પણ નોંધપાત્ર છે કે નવા રાજ્યસંચાલનમાં રાજ્યે બજારમાંથી પગલાં પાછાં ભરવાનાં છે. રાજ્યની માલિકીનાં સાહસો ખાનગી સાહસોને સોંપવાનાં છે. તેનો ઉદ્દેશ અર્થતંત્રને ઉદારતા બક્ષવાનો છે. કેટલાંક ક્ષેત્રોમાં

કિંમતો, વેપાર તથા આર્થિક સાહસોને નિયમિત બનાવવાનો છે. આ માટે મજૂરસંઘો અને સિવિલ સેવકોનો વિરોધ મધ્યમ, સ્તર સુધીનો રહે તેવા પ્રયત્નો થવા જોઈએ. આર્થિક ક્ષેત્રના અને અમલદારશાહીના નવા પ્રવાહો ખાનગીકરણને અનુરૂપ રહે તે જરૂરી રહેશે. આ પ્રકારના સુધારા ગરીબવર્ગને નુકસાન પહોંચાડવાની શક્યતા ધરાવે છે. તેથી રાજ્યે આમ ન થાય તે માટે સભાન રહેવું પડશે. રાજ્યવહીવટમાં આ માટે યોગ્ય ફેરફાર કરવા પડશે. જે નવા રાજ્યસંચાલન તરફના હશે.

● **નવીન રાજ્ય સંચાલનનો અમલ :** વિશ્વબેંક અને આંતરરાષ્ટ્રીય નાણાભંડોળ (આઈ.એમ.એફ.) બંનેની સંયુક્ત શરતો નીચે યુ.કે, ઑસ્ટ્રેલિયા, ન્યુઝીલેન્ડ, યુ.એસ.એ., દ. કોરિયા, ફિલિપાઈન્સ, પોર્ટુગલ, ફ્રાન્સ અને ભારત સહિતના એશિયાના ઘણા દેશોમાં વહીવટી સુધારણા હાથ ધરાઈ છે જે નવા રાજ્યસંચાલન તરીકેની છે. તેમાં મુખ્યત્વે પાંચ પ્રકારના સુધારા જોવા મળે છે. જે નીચે પ્રમાણે છે :

(1) સંગઠનની પુનર્રચના અને મર્યાદિત બનતી સરકારની ભૂમિકા :

નવીન રાજ્યસંચાલનની દિશામાં વહીવટી સુધારણા માટે પ્રધાનોની સંખ્યાના ઘટાડા સાથે સરકારને મર્યાદિત બનાવવાની શરૂઆત થઈ ચૂકી છે. દક્ષિણ આફ્રિકામાં બે નાયબ વડાપ્રધાનોના હોદ્દાની નાબૂદીનો પ્રારંભ અને પ્રધાનોની સંખ્યા ૨૨થી ઘટીને 17, જાપાનમાં પ્રધાનો ૨૦થી ઘટીને 14 થયા. ભારતમાં જુલાઈ 7, 2004થી કેન્દ્ર અને રાજ્યોમાં ધારાસભાની સંખ્યાના 15% પ્રધાનો રહે તેવા અગાઉની એન.ડી.એ સરકારે કરેલા સુધારાનો અમલ થઈ ચૂક્યો છે. બ્રિટન, ન્યુઝીલેન્ડ, ઑસ્ટ્રેલિયા, દ.કોરિયા, યુ.એસ.એ, ફ્રાન્સ અને રશિયા આ દિશામાં પહેલ કરી ચૂક્યા છે. હવે પ્રધાનમંડળની રચના સુમેળથી કામ કરી શકે તેટલા કદની કરાય તે નવા રાજ્યસંચાલનની માંગ છે.

રાજકીય કારોબારીનું કદ ઘટાડવાની સાથે વહીવટી કારોબારી એટલે કે સરકારી કર્મચારીઓની સંખ્યા ઘટાડવા તરફની વહીવટી સુધારણા જણાય છે. બ્રિટન, યુ.એસ.એ, ન્યુઝીલેન્ડ, ઑસ્ટ્રેલિયાએ આ દિશામાં પહેલ કરી. 1993માં રશિયામાં 2.5% (નવ લાખ) સિવિલ સેવકો નિવૃત્ત કરાયા. દ. કોરિયામાં 1998 અને 1999માં બે વાર સરકારી કર્મચારીઓની સંખ્યા ઘટાડી 14681 ને નિવૃત્ત કરાયા, જે કુલ સંખ્યા (1,42,209)ના 40% હતી. ફિલિપાઈન્સમાં 1992થી 1998ની વચ્ચે 1,00,753 ખાલી પડેલી જગ્યાઓ ભરવામાં ન આવી. આ સુધારા મૂંઝવણ પેદા કરનારા હોય તે સ્વાભાવિક છે. પરંતુ રાજ્યની બદલાતી ભૂમિકા માટે તે જરૂરી છે.

(2) કાર્યસિદ્ધિ આધારિત સંગઠનો :

પરંપરાગત રાજ્યવહીવટમાં સરકારનાં મોટા ભાગનાં ખાતાં કાર્યસિદ્ધિને બદલે માત્ર સેવા આપવાનું ધ્યેય ધરાવતાં હતાં. જાહેર ક્ષેત્રો કેન્દ્રીય આધાર ઉપર રચાતાં. આ ખાતાં સંખ્યાત્મક પરિણામો માટે વિવિધ કાર્યો અને પ્રવૃત્તિઓ બજાવતાં. તેથી બ્રિટનમાં

ઈબ્સ સમિતિના અહેવાલમાં કહેવાયું કે વહીવટી અસરકારકતાના માર્ગમાં આવતા અવરોધોને દૂર કરવા જરૂરી છે. આ માટે ખાસ કરીને નાણાકીય વહીવટની સેવા આપતા એકમોથી નીતિઘડતરની પ્રક્રિયાને જુદી પાડવી જરૂરી છે. જેથી ખાતાઓની રચના એજન્સી મૉડલ આધારિત શક્ય બને. 1988માં આ એજન્સીઓ સરકારના જે-તે ખાતાના પ્રધાન દ્વારા મંજૂર નીતિની અંતર્ગત કામ કરતી થઈ. ધ્યેયલક્ષી જાહેર સંગઠનોની 'એજન્સી મૉડલ' તરફની દિશાની નીતિને બ્રિટનની જેમ જાપાન, દ.કોરિયા, ઑસ્ટ્રેલિયા, ન્યૂઝીલેન્ડ અને ઈટાલી જેવા અનેક દેશોમાં આવકાર મળ્યો છે.

1993માં સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકાના પ્રમુખ ક્લિન્ટનના વહીવટીતંત્રમાં સુધારણા માટે ઉપપ્રમુખ અલગોરેના અધ્યક્ષપદ નીચે એક અભ્યાસસમિતિ રચાયેલી. આ સમિતિએ 'શ્રેષ્ઠ કામગીરી અને ઓછા ખર્ચવાળી સરકાર' ના શીર્ષક નીચે અહેવાલ આપેલો. આ વહીવટી સુધારણા અહેવાલમાં મહત્ત્વના મુદ્દાએ 'લાલ પટ્ટીવાદ' દૂર કરીને ગ્રાહકને કેન્દ્રમાં મૂકવાનો સમવાય સરકારને ઓછી ખર્ચાળ અને વધુ કાર્યક્ષમ બનાવવાનો હતો. 1996માં ઉપપ્રમુખ અલગોરે બ્રિટિશ મૉડલવાળી વહીવટી સુધારણા અમલી બનાવી. તેમાં મધ્યસ્થ સરકારની જાહેર સેવાને કાર્યસિદ્ધિ આધારિત ગોઠવવાનો પ્રયત્ન થયો છે. તેમાં બજાર આધારિત આ સંગઠનમાં બઢતી માટે પણ હરીફાઈની નીતિનો અમલ થાય છે.

(3) અગ્રતાક્રમ (સિનિયર) સિવિલ સેવાનું સર્જન :

નવીન રાજ્યસંચાલન માને છે કે પરંપરાગત રાજ્યવહીવટમાં અમલદારશાહીનો સમય સેવા પૂરી પાડવામાં જ વ્યતિત થઈ જાય છે. તેથી એકીકૃત-સિવિલ સેવાને સ્થાને નવું મૉડલ અપનાવવું જરૂરી છે. નવીન રાજ્યસંચાલન નીતિઘડતરનું કામ સિનિયર સિવિલ સેવકો એટલે કે ખાતાના કેન્દ્રસ્થ ભાગને સોંપવાનું કહે છે. જાહેર સેવા પૂરી પાડવાનું કામ તે ખાનગી એકમોને સોંપવાની વાત કરે છે. બ્રિટન અને સંયુક્ત રાજ્ય અમેરિકામાં નીતિઘડતર માટે સિનિયર સિવિલ સેવકોનો વિભાગ વિકસાવ્યો છે.

(4) ખાનગી સાહસની શૈલીવાળા સંચાલન વિકસાવવા ઉપર ભાર :

પરંપરાગત રાજ્યવહીવટમાં જાહેર ક્ષેત્રનું સંચાલન 'વેબેરિયન પ્રકાર' નું હતું. તેમાં નિયમચુસ્તતાને લીધે કામ ધીમી ગતિએ થતું. તે ઓછું કાર્યક્ષમ રહેતું. જ્યારે નવું રાજ્યસંચાલન બિનસોપાનિક ક્રમવાળા અને ખાનગી સાહસની હરીફાઈ અને સાહસ ધરાવતા સંગઠનને આવકાર્યું છે. વૈશ્વિકીકરણના ઝડપી પરિવર્તનમાં જાહેર અને ખાનગી સાહસના ભેદ ટકે તેમ નથી. નવીન રાજ્ય સંચાલને ખાનગી સાહસનું મૉડલ સ્વીકારીને જાહેર તથા ખાનગી સાહસ વચ્ચેની સ્પર્ધા વધારી છે.

(5) ગ્રાહકલક્ષી ધ્યેયવાળી વહીવટી સુધારણા :

લોકપસંદગી સિદ્ધાંતના સમર્થકોનું માનવું છે કે પરંપરાગત રાજ્યવહીવટમાં જે

સેવાઓ અપાતી તેમાં ગ્રાહકોના સંતોષ ઉપર ભાર મુકાતો ન હતો. તેથી તેમાં રાજ્યનાં નાણાનો દુર્વ્યય અને ગ્રાહકોનો અસંતોષ રહેતો હતો.

તેથી નવીન રાજ્યસંચાલન માટેની વહીવટી સુધારણાએ ગ્રાહકને કેન્દ્રમાં રાખ્યો છે. નાગરિકોના 'હક્કપત્ર' એ નવીન રાજ્યસંચાલનની મહત્ત્વની શોધ છે. 1991માં સૌ પ્રથમ બ્રિટને સ્વીકારેલી આ 'નાગરિક હક્કપત્ર' યોજના જાહેરસેવાનાં ધોરણોને નાગરિકોની અપેક્ષાઓના સંદર્ભમાં સ્પષ્ટ કરે છે. બ્રિટનમાં કેન્દ્ર અને સ્થાનિક સ્તરે તેનો બરોબર અમલ થાય તે માટે 'નાગરિક હક્કપત્ર એકમ' ની સ્થાપના પણ કરાઈ છે. તે જાહેરસેવાઓના કાર્યાલયના ભાગ તરીકે કામ કરે છે. 'સેવા પ્રથમ' એ વિચાર સાથે 'નાગરિક હક્કપત્ર' ને બીજી વાર અદ્યતન બનાવાયો છે. તે માહિતીનું ખુલ્લાપણું, પસંદગી અને વિચાર વિનિમય યોગ્ય સ્થાને વસ્તુઓની ગોઠવણી જેવી બાબતોને ધ્યાનમાં લે છે.

બ્રિટન પછી યુરોપના મોટા ભાગના દેશો જાપાન, દ.કોરિયા અને ભારત જેવા દેશોમાં 'નાગરિક હક્કપત્ર' દ્વારા વહીવટની નાગરિકલક્ષી સુધારણા થઈ છે. તે એક એવી પ્રયુક્તિ છે જેના દ્વારા વહીવટ લોકાભિમુખ બને તેવો પ્રયત્ન થાય છે.

આમ નવીન રાજ્ય સંચાલનનો સ્વીકાર એક પછી એક દેશોમાં થતો જાય છે. આમ છતાં, અભ્યાસુઓએ તેની ટીકા પણ કરી છે. જહોન રોબિન્સનનું કહેવું છે કે, "વિશ્વબૅંક ગમે તે કહે પરંતુ બજારો લોકોના સ્વભાવિક મિત્રો નથી જ. તેઓને સરકારની દરમ્યાનગીરીથી જ લોકોના મિત્રો બનાવાય છે. વ્યક્તિવાદ, ઉપભોક્તાવાદ અને મૂડીવાદ, વૈશ્વિકીકરણ અને ઉદારવાદી, અર્થકારણ તથા ખાનગીકરણને ન્યાયી ઠેરવે છે. પરંતુ તેમાં માનવતાવાદી કે સમૂહવાદી દષ્ટિકોણને સ્થાન નથી. તે ગરીબોને બજારોની દયા ઉપર છોડી દેશે. જ્યાં તેમનું ભયંકર શોષણ થશે. 19મી સદીમાં જહોન લૉક, જોન સ્ટુઅર્ટ મિલ તથા હર્બટ સ્પેન્સર જેવા વ્યક્તિવાદીઓએ રાજ્યની બિનહસ્તક્ષેપની ભૂમિકા માટે ચિંતન કરેલું. શું આપણે તે દિશામાં પાછા ફરીએ છીએ? તેથી જ સ્ટીટન જેવા ચિંતકોનું માનવું છે કે સરકારે નીચેની બાબતોમાં દરમ્યાનગીરી કરવી જોઈએ :

(1) સરકારે કાયદો તથા વ્યવસ્થા જાળવવાં પડશે અને રાજ્યે કરારોના અમલ માટે, મિલકતના અધિકાર માટે, વિનિમયના યોગ્ય દર માટે, વ્યાજના દર અને વેતનના ધોરણ માટે, વેપારનીતિ જાળવવાના હેતુ માટે, આર્થિક નીતિઓના અમલ માટે કાનૂની માળખું પૂરું પાડીને બજારને મદદરૂપ ભૂમિકા ચાલુ રાખવી પડશે.

(2) મુક્ત બજારો આપોઆપ સ્થપાઈ જતાં નથી કે આપોઆપ નિર્ભયપણે હરીફાઈ કરી શકતાં નથી. સરકાર બજારને સલામતી સાથે પ્રત્સાહન પૂરું પાડે. ઈજારાશાહી વિરુદ્ધ કાયદાનો અમલ કરીને વેપારનું ઉદારીકરણ કરવામાં સહાયરૂપ બને.

(3) સરકારની દરમ્યાનગીરી વસ્તુની કિંમત નક્કી કરવામાં અને ઉત્પાદન પ્રક્રિયામાં મદદરૂપ બની શકે. સરકાર વેરા નાંખે છે, પર્યાવરણને બચાવવા અને પ્રદૂષણની સમસ્યાને નિવારવા નિયંત્રણો લાદી શકે છે. તે વાહનવ્યવહાર, શિક્ષણ અને આરોગ્ય જેવી પ્રવૃત્તિઓમાં મદદરૂપ બની શકે છે. શહેર તથા ગ્રામ્ય આયોજનની પ્રક્રિયામાં ભૂમિકા ભજવે તે આવકારદાયી જ નહીં જરૂરી છે.

(4) માનવ સંસાધનોના વિકાસ માટે સરકારની ભૂમિકા વિશિષ્ટ હોય છે. તે વિસ્તરણ સેવાઓ, પુનઃતાલીમ અને નવાં સંશોધનોને સહાયરૂપ બને છે.

(5) સરકારની સહાય નાના ખાનગી ઉદ્યોગોને રક્ષણ અને પ્રોત્સાહન આપે છે. તે માર્ગો, વીજળી અને સંદેશાવ્યવહારના વિકાસને પ્રોત્સાહન આપી શકે છે. ટૂંકમાં કહીએ તો ઉપરોક્ત ચર્ચા ઉપરથી ફલિત થાય છે કે આજે નવીન રાજ્યસંચાલનમાં સરકારની ભૂમિકા ઘટી રહી છે. વહીવટી સુધારણાનું ધ્યેય સરકારમાં કરકસર, કાર્યક્ષમતા અને અસરકર્તા છે. બજારની ભૂમિકા વધુ મહત્ત્વની બનતી જાય છે અને બનતી જશે. હવે બધું રાજ્ય કરશે તેવી હૈયાધરપત આપતો પરંપરાગત રાજ્યવહીવટ સમયાતીત બની રહ્યો છે. આમ છતાં રાજ્યે તેની મૂળભૂત ભૂમિકા પ્રત્યે સતત જાગૃત રહેવું પડશે તો જ આમ નાગરિકનો વિકાસ થશે. સ્વાતંત્ર્યદિન 15મી ઑગસ્ટ 2004ના પોતાના પ્રવચનમાં આપણા વડાપ્રધાન મનમોહન સિંઘના શબ્દો આ સંદર્ભે સાચા છે : "નવી અર્થનીતિ અને વહીવટી સુધારણા છતાં આપણા દેશમાં સરકારની ભૂમિકા મહત્ત્વપૂર્ણ રીતે ચાલુ રાખવી પડશે."

પ્રકરણ - 13

સુશાસન

(સુશાસનનો ખ્યાલ, વિશ્વબૅંકનાં સૂચનો, ઈ-ગવર્નન્સ)

"ખરાબ રાજા હોય એના કરતાં રાજા ન હોય તે સારું."

- મહામુનિ ચાણક્ય

નવીન રાજયસંચાલનની કાર્યક્ષમતાની માંગ સુશાસનના ખ્યાલના અભ્યાસને મહત્ત્વ આપે છે. સુશાસન માટે અંગ્રેજીમાં વપરાતો ગુડગર્વનસ શબ્દ સૌ પ્રથમ 1628માં આધુનિક અર્થમાં વપરાયો. 1701માં તેણે ચોક્કસ અર્થ ધારણ કર્યો. આમ છતાં સુશાસનના ચિંતનનાં મૂળ પ્રાચીન, ગ્રીક અને ભારતીય ચિંતકોના લખાણોમાં પણ જોવા મળે છે. પ્લેટોના રિપબ્લિકમાં 'આદર્શ રાજય' અને રૂસોના 'સામાન્ય ઈચ્છા' (જનરલ વીલ) ના સિદ્ધાંતમાં સુશાસનનું સમર્થન થયેલું જણાય છે. ભારતમાં યજુર્વેદમાં "ઝડપી ન્યાય અને લોકોના પ્રશ્નના ઉકેલ માટે ડાહ્યા અને અનુભવી માણસોની સભાની રાજાએ સલાહ લેવી જોઈએ" એમ જણાવાયું છે. ગીતામાં શ્રી કૃષ્ણએ જણાવ્યું છે કે, "પ્રત્યેક વ્યક્તિએ તેના ધર્મ (ફરજ) નું પાલન પૂરી સમજ સાથે કરવું જોઈએ." વેદવ્યાસના મહાભારતના શાંતિપર્વમાં ભીષ્મપિતાએ બાણશય્યા ઉપરથી પાંડવોને સલાહ આપતાં જણાવ્યું હતું, "રાજાની શાશ્વત ફરજ તેની પ્રજાનું કલ્યાણ કરવામાં રહેલી છે." કૌટિલ્યના અર્થશાસ્ત્ર, શુક્રાચાર્યના નીતિસાર અને મહર્ષિ મનુના મનુસ્મૃતિમાં સુશાસન માટે રાજાની ફરજો ઉપર ભાર અપાયો છે. મહાત્મા ગાંધીના રામરાજયના ખ્યાલમાં પણ સુશાસનનો ખ્યાલ સમાયેલો હતો.

આમ સુશાસનનો ખ્યાલ અતી પ્રાચીન હોવા છતાં આજે લોકોની વધેલી અપેક્ષાઓ અને જરૂરિયાતો સંતોષવા સુશાસનના ખ્યાલે નવું સ્વરૂપ ધારણ કર્યું છે. સુશાસન એવું વિશેષણ છે જેની સાથે કેટલાંક મૂલ્યો સંકળાયેલાં છે. અલબત્ત શાસન એ એક પ્રક્રિયા તરીકે મૂલ્યરહિત અને તટસ્થ હોવાનો દાવો કરે છે. લોકશાહી વ્યવસ્થામાં સુશાસન એ કાર્યક્ષમ અને અસરકારક સરકાર સાથે સંકળાયેલી બાબત છે. તે હેતુલક્ષી અને વિકાસલક્ષી વહીવટની વાત કરે છે. તે પ્રજાના જીવનધોરણને સુધારવાનું લક્ષ્ય ધરાવે છે. તે સંગઠનની ઉચ્ચ અસરકારકતાને સ્પર્શે છે. તેને સત્તા

અને વહીવટના કેન્દ્ર સાથે સંબંધ છે. જે સમાજમાં ઉદ્ભવતા પડકારોને પહોંચી વળવા સક્ષમ હોય છે. તે શાસનનાં નવાં મૂલ્યોને વ્યક્ત કરે છે. જે પ્રથાની વધુ કાર્યક્ષમતા, આધારભૂતતા અને વિશ્વસનીયતા વધારે છે. સુશાસનમાં નાગરિક માટે 'સરકાર મા-બાપ' નથી પરંતુ મિત્ર, તત્ત્વચિંતક અને માર્ગદર્શકનું કામ કરતી સંસ્થા છે. તે લોકભાગીદારીને આવકારે છે. પ્રો.બી.એલ.ફડિયા, બી.એન.ચીટલેન્જા, વિન્સેન્ટ ઑસ્ટ્રામા તથા ગાર્ન હાઈડેન જેવા ચિંતકો સુશાસનના ઉપરોક્ત વિચારોનું સમર્થન કરે છે.

સુશાસનએ સંપૂર્ણ કે પૂરી ઘટના નથી, તે ગતિશીલ ખ્યાલ છે. તે ઝડપથી પલટાતી રાજકીય સામાજિક અને આર્થિક બાબતો જે સ્થાનિક, રાષ્ટ્રીય તથા આંતર રાષ્ટ્રીય વાતાવરણ સાથે સંકળાયેલ હોય છે. ઓ.પી. મિનોચના મતે, "સુશાસન શાસનના નવાં મૂલ્યોને સ્વીકારે છે, જેથી વધુ સારી કાર્યક્ષમતા, અધિકૃતતા અને વિશ્વસનીયતા વાળી પ્રથા પ્રાપ્ત થઈ શકે છે."

સુશાસન અને લોકશાહી :

સુશાસન અને લોકશાહી એકબીજાના પૂરક છે. લોકશાહી નાગરિકોને રાજકીય વ્યવસ્થામાં ભાગીદારી આપવા માટેની તક પૂરી પાડે છે. લોકશાહી સુશાસનના પાયાને અધિકૃતતા બક્ષે છે. આમ છતાં લોકશાહી તરફની સંક્રાંતિવાળો સમાજ હોય ત્યારે જેમાં પુખ્ત-લોકશાહીનાં લક્ષણો પૂરતાં ન પણ હોય. આ બાબત સંમતિ, અધિકૃતતા અને ઉત્તરદાયિત્વ જેવા ખ્યાલો સાથે સંકળાયેલી છે. સરકાર શાસિતોની સંમતિથી ચાલતી હોય, લોકોનો અસરકારક અવાજ સરકારની કામગીરીમાં જણાતો હોય, લોકો અણગમતી સરકારને સહેલાઈથી બદલી શકતા હોય તો લોકશાહી સુશાસન માટે અનુકૂળતા કરે છે. પરંતુ જો સ્ત્રીઓ અને લઘુમતીઓ આ લોકશાહી પ્રક્રિયામાં ભાગ લઈ શક્તા ન હોય તો એ બાબત સુશાસનની મર્યાદા બની રહે છે. તેથી જ આ મર્યાદા દૂર કરવા ભારતમાં 73મા અને 74મા બંધારણીય સુધારાએ સ્ત્રીઓને પંચાયતી રાજ અને શહેરી સ્થાનિક સરકારોમાં 33% અનામત બેઠકો આપી છે. આ બેઠકોને બિહાર જેવાં કેટલાંય રાજ્યોએ 50% અનામત આપી, હવે 2009માં કેન્દ્ર સરકારે સ્વીકાર કરી લીધો છે તે પ્રમાણે સ્થાનિક સરકારમાં સ્ત્રીઓને 50% અનામત બેઠકો આપવામાં આવશે. આ સાથે લઘુમતીઓને આર્થિક વિકાસના લાભ પહોંચે તે માટે સાચર સમિતિએ 2005માં આપેલા અહેવાલ પ્રમાણે લઘુમતીઓને કેટલીક સવલતો અપાઈ રહી છે.

આમ સુશાસન માટે લોકશાહીની પ્રક્રિયાઓને કાર્યાત્મક રાખવા રાષ્ટ્રના તમામ સમૂહો દ્વારા તે સ્વીકૃત બને તે જરૂરી છે. આ માટે કાયદાનું શાસન અને માનવહક્કોનો અમલ જરૂરી બાબત છે.

લોકશાહીમાં માન્ય વિરોધપક્ષ રચનાત્મક ભૂમિકા ભજવે, હિતજૂથો તથા

દાબજૂથો નિર્ણયઘડતરની પ્રક્રિયામાં સામેલ થવાથી સુશાસનનો ખ્યાલ સ્થાનિક પ્રાદેશિક અને રાષ્ટ્રીય સ્તરે ચરિતાર્થ થાય છે.

- **સુશાસન માટે વિશ્વબૅંકનાં સૂચનો :**

સૌ પ્રથમ 1989માં વિશ્વબૅંકે પોતાના અહેવાલમાં જણાવ્યું કે સુશાસન માટે (અ) જાહેર ક્ષેત્રનું વહીવટ નહીં સંચાલન (બ) ઉત્તરદાયિત્વ (ક) વિકાસ માટે કાનૂની માળખું અને (ડ) જાણકારી માટે ખુલ્લાપણું એ આવશ્યક બાબત છે. 1992માં વિશ્વબૅંકે પોતાના અહેવાલમાં આગળ જણાવ્યું કે, "સુશાસન એ છે જે એવા વાતાવરણને ઉત્તેજે છે જે સક્ષમ માનવવિકાસને શક્ય બનાવે તથા મજબૂત આર્થિક નીતિઓને અમલી બનાવે." વિશ્વબૅંકે સુશાસન માટે નીચેની સાત બાબતોને અગત્યની ગણી છે :

- રાજકીય ઉત્તરદાયિત્વ જેમાં લોકો દ્વારા રાજકીય પ્રથાની સ્વીકૃતિ અને રાજકીય સત્તા વાપરવાની કાયદેસરતા ચૂંટણીઓ દ્વારા આપવામાં આવે છે.
- સંગઠન રચવાની સ્વતંત્રતા અને વિવિધ ધાર્મિક, સામાજિક, આર્થિક, સાંસ્કૃતિક અને ધંધાકીય સમૂહો દ્વારા શાસનમાં સક્રિય ભાગીદારી.
- કાયદાના શાસનને આધારે કાનૂની માળખું સ્થાપવું અને માનવહક્કોના રક્ષણ માટે ન્યાયતંત્રનું સ્વતંત્ર હોવું, સામાજિક ન્યાય જાળવવો તથા શોષણ વિરુદ્ધ સત્તાના દુરુપયોગ વિરુદ્ધ સુરક્ષા આપવી.
- અમલદારશાહીનું ઉત્તરદાયિત્વ તથા કાર્યનો દેખાવ જાળવવાં, વહીવટમાં ખુલ્લાપણું અને ગતિશીલતા જાળવવાં.
- જાહેર નીતિના ઘડતર માટે માહિતી મેળવવાનું સ્વાતંત્ર્ય જાળવવું અને સરકારના દેખાવનું મૂલ્યાંકન કરવું.
- વહીવટીપ્રથાની કાર્યક્ષમતા અને અસરકારકતા જાળવવા નાણાંનું મૂલ્ય જાળવવું.
- સરકાર અને નાગરિક સમાજ વચ્ચે સહકાર જાળવવો.

જ્યારે માનવવિકાસ અહેવાલ 2002માં સુશાસન માટે નવ સૂચનો નીચે પ્રમાણે કરાયાં :

- લોકોના માનવહક્કો અને માનવ મૂળભૂત સ્વતંત્રતાઓનું સન્માન થાય જેથી તેઓ ગૌરવપૂર્વક જીવી શકે.
- લોકોના જીવનને અસરકર્તા નિર્ણય માટે તેમને પૂછવામાં આવે તેવી વ્યવસ્થા કરાય.
- લોકો નિર્ણય લઈ શકે જે ઉત્તરદાયી હોય.
- સ્ત્રીઓ પુરુષોની સમકક્ષ ગણાતી હોય.
- વર્તમાન નીતિઓમાં ભાવિ પેઢીઓની જરૂરિયાતોનો પડઘો પડવો જોઈએ.

- આર્થિક અને સામાજિક નીતિઓ લોકોની જરૂરિયાતો અને અપેક્ષાઓ સંતોષે તેવી હોય.
- આર્થિક અને સામાજિક નીતિઓનું ધ્યેય ગરીબાઈ નાબૂદ કરવાનું હોય અને પ્રત્યેક વ્યક્તિને તેના જીવનની પસંદગી માટેની તક અપાય.
- લોકો જાતિ, ધર્મ, વર્ગ, લિંગ કે અન્ય કોઈ પ્રકારના ભેદભાવથી સ્વતંત્ર હોય.
- જીવનના ખાનગી અને જાહેર ક્ષેત્રના ઘડતરમાં લોકોનો અવાજ હોય.

આપણી અગિયારમી પંચવર્ષીય યોજના 2007-2012માં પણ શાસન સુધારણાનું ધ્યેય રખાયું છે. એ સાથે એવો વ્યૂહ રખાયો છે કે સરકાર સમર્થિત ફંડથી થતા વિકાસના કાર્યક્રમો જરૂરતમંદ વિસ્તારોમાં વધુ અસરકારક અને કાર્યક્ષમપણે હાથ ધરાય. આ માટે સભ્યસમાજનાં (સિવિલ સોસાયટીના) સંગઠનો પંચાયતીરાજને સહકાર આપે તે માટે આમંત્રણ અપાય છે, જેથી સ્થાનિક સ્તરે નિર્ણયઘડતર સ્થિતિ-સ્થાપક માહિતી અધિકાર સુશાસનના અસરકારક બનાવવામાં મદદરૂપ થઈ રહ્યો છે. આમ ભારત અને સમગ્ર લોકશાહી રાજ્યો સુશાસન માટે પોતાના રાજ્યવહીવટ - રાજ્યસંચાલનમાં જરૂરી પગલાં લઈ રહ્યાં છે. જેથી આખરે નાગરિકોનું જીવન સરળ અને સુખમય બને.

- **'ઈ-શાસન' (ઈ ગવર્નન્સ) :**

ઈલેકટ્રોનિક ગવર્નન્સ કે ઈ-શાસન એ સુશાસન, સરકારની પુનઃશોધ અને વૈશ્વિકીકરણ સાથે સંકળાયેલો ખ્યાલ છે. તે વાસ્તવમાં રાજય વહીવટ - નવીન રાજયસંચાલન જેનો અભ્યાસ કરે છે. તે સરકાર અને સુશાસનને શક્ય બનાવનાર સાધનો છે. આમ છતાં રાજયવહીવટના વિદ્યાર્થીઓ માટે ઈ-શાસનના ખ્યાલની પણ સમજ મેળવવી જરૂરી છે. કારણ કે આધુનિક સરકારની પ્રવૃત્તિઓના સંચાલનમાં અને લોકોની ભાગીદારીને ઈન્ફોર્મેશન ટેક્નોલૉજી સરળ બનાવે છે. વૈશ્વિકીકરણે આધુનિકીકરણનો જે પવન ફુંકાયો છે તેણે રાજ્યની પ્રવૃત્તિઓને પણ પ્રભાવિત કરી છે. વૈશ્વિક હરીફાઈએ અને ટેક્નોલૉજીની નવી શોધોએ રાજયસંચાલન માટેની નવી વહીવટી સંસ્કૃતિને જન્મ આપ્યો છે. આજે સંચારનાં સાધનોનું સ્વરૂપ બદલાયું છે. તેણે ઈ-ગવર્નન્સનું સ્વરૂપ ધારણ કર્યું છે.

કૉમ્પ્યુટરનો વિચાર કરીએ તો 1950માં તેના આગમન પછી 1960 સુધી તે માત્ર માહિતીનું વિશ્લેષણ કરતું સાધનમાત્ર હતું, 1980ના મધ્યમાં આઈ.ટી.ની પરિભાષાનો ઉપયોગ કૉમ્પ્યુટર ટેક્નોલૉજી અને ટેક્નોલૉજી વચ્ચેના સંયોજન પછી શરૂ થયો છે. નવી ટેક્નોલૉજીએ નવા પ્રકારના શૈક્ષણિક મિજાજ (ટેમ્પરામેન્ટ) અને સંસ્કૃતિની જરૂરિયાત ઊભી કરી છે. કૉમ્પ્યુટર મનાય નહીં એટલી માહિતીનો સંગ્રહ કરી શકે છે. તેણે કાગળ અને ફાઈલના કામમાં ભારે ઘટાડો કર્યો છે. તે માહિતીનું

આપોઆપ વિશ્લેષણ કરે છે. તે ઈ-મેઈલ દ્વારા રાજયના એક પ્રદેશનો સંદેશો બીજા પ્રદેશમાં જ નહીં દુનિયામાં કોઈ પણ ખૂણે મોકલી શકે છે. સંદેશાવ્યવહારને તો તેણે ઝડપી બનાવ્યા જ છે, સાથે સાથે નીતિવિષયક નિર્ણયોમાં પણ મદદ કરે છે.

આઈટી એ જાણકારીને વધુ ચોક્કસ અને ગુણવત્તાવાળી બનાવી હોવાથી સરકારને નીતિઘડતરમાં તે ઉપયોગી બને છે. તે સરકારી અધિકારીઓને યોગ્ય સમયે નિર્ણય લેવામાં મદદ કરે છે. તેણે આ દેશની લાંબી કટોકટીવાળી ચેનલને દૂર કરી છે. તેણે સરકારી વિભાગોનું કદ ઘટાડ્યું છે. તેનું તટસ્થ નેટવર્ક માણસની જેમ વિચારે છે, પહેલ કરે છે રાજયની પ્રવૃત્તિઓનું સંચાલન કરે છે અને સંકલન કરે છે. લોકશાહીમાં સરકાર એકલી પૂરતી નથી. લોકોની ભાગીદારી જરૂરી બને છે. લોકભાગીદારી સરકારની પ્રવૃત્તિઓને અધિકૃતતા બક્ષે છે. આઈટીનાં સાધનો વડે રાજકીય પક્ષો, દાબજૂથો, હિતજૂથો સિવાય નાગરિક વ્યક્તિગત હેસિયતથી પણ પોતાની મુશ્કેલીઓ, પ્રશ્નો અને જરૂરિયાતોની જાણ સરકાર સુધી પહોંચાડે છે. આમ આઈટી એ સરકાર અને લોકો વચ્ચેના સંપર્કને ઝડપી, કાર્યક્ષમ અને જીવંત બનાવ્યો છે. લોકો જે તે ખાતાના પ્રધાનોને પોતાની સમસ્યાઓ આઈટીની જાણકારી દ્વારા સહેલાઈથી પહોંચાડી શકે છે. સરકાર ઑનલાઈન સેવા આપી શકે છે. ખાસ કરીને કુદરતી આપત્તિ સમયે આઈટીની સહાયથી ઉત્તમ સેવાઓ પહોંચાડી શકે છે.

આજે લોકશાહી એટલે માત્ર બંધારણની મર્યાદિત સરકાર જ નથી. જે. સી. કપૂરના મતે જવાબદારીપણું અને ગત્યાત્મકતા જાળવવી જરૂરી છે. આજે વિશ્વ લોકશાહીમય મુક્ત શાસન તરફ જઈ રહ્યું છે. લોકોની વધેલી અપેક્ષાઓ અને રાજયની વધેલી જવાબદારીઓ સાથે પોતાની સંચાલકીય ક્ષમતામાં સરકાર વહીવટના પ્રત્યેક તબક્કે ઉપયોગી થઈ શકે તેમ છે. આઈટી દ્વારા સરકાર લોકોની અપેક્ષાઓ સરળપણે કાર્યક્ષમપણે સંતોષી શકે છે. આ માટે આઈટીની કેટલીક વિશેષતાઓ જોઈએ તો

- લોકોને વિવિધ સેવાઓ એક જ બારી કેન્દ્રમાંથી હવે આપી શકાય છે.
- તેના વડે સરકારી વિભાગોના માળખાને તરલ તથા સ્થિતિ-સ્થાપક બનાવી શકાય છે.
- સરકારી સેવાઓની ત્વરિતતા વધારી શકાય છે. 'લાલ પટ્ટીવાદ' દૂર કરી શકાય છે.
- તેણે કાગળનું કામ ઘટાડ્યું છે. ફાઈલો રાખવાના મોટાં કબાટોથી રોકાતી જગ્યા મોકળાશવાળી બનાવી છે.
- સરકારી કામગીરી ટીમવર્કથી થવા માંડી છે. હુકમો છોડીને ઊભા થતા ઉશ્કેરાટને હળવા બનાવ્યા છે.

- ભારત અને ચીન જેવા વિશાળ દેશોનાં ગામડાં, શાળાઓ, નાના ધંધા, જાહેર સેવાઓનાં સંગઠનો જેવાં કે સરકારી હૉસ્પિટલો અને ઑફિસોને જરૂરી માહિતી ત્વરિત ગતિએ હવે પહોંચાડી શકાય છે.
- પ્રધાનો પોતાની વેબસાઈટ ખોલીને લોકોની મુશ્કેલીઓ અને અપેક્ષાઓને જાણી શકે છે. આ સાથે પ્રધાનો સમાજના વિવિધ સમૂહોની તેમને માટે થઈ રહેલાં કાર્યોની માહિતી આપી શકે છે. વિડિયો કોન્ફરન્સ દ્વારા રાજધાનીમાં બેસીને મુખ્યપ્રધાન રાજયના તમામ કલેક્ટરોની બેઠકને સંબોધી શકે છે. પોતાનાં સૂચનો અને આદેશો પહોંચાડી શકે છે.
- આઈટીને લીધે વહીવટીતંત્ર પ્રક્રિયા કરનાર નહીં પરંતુ પરિણામદાયી કામ કરનારું બને છે.
- તે જરૂરી બાબતોને અગ્રતાક્રમ આપીને સમય અને નાણાંની બચત કરે છે.
- તે ભાગીદારીપૂર્ણ અને સહકારયુક્ત બાબતોને પ્રોત્સાહન આપે છે.
- તેણે સરકારની પુનઃશોધને વાસ્તવિક બનાવી છે. સરકાર ગ્રાહકલક્ષી બની છે.
- તેણે નિયમોની ચુસ્તતા ઘટાડી છે તો નવાં મૂલ્યો અને નવી ટેક્નિકોનો જલદી સ્વીકાર કરે છે તેથી સરકાર લોકા-ભિમુખ બની છે.
- તેણે લોકોની સાથે આત્મીયતા વધારી છે. તેથી સરકારની શાખમાં વધારો થયો છે. અબ્રાહમ લિંકને કહેલું તેમ, "લોકોની, લોકો માટે અને લોકો વડે ચાલતી સરકાર બની છે." લોકશાહી સાચા અર્થમાં સાકાર બની શકે છે.
- આઈટીએ સત્તાધિકારના ઉપયોગમાં વચેટિયાઓને દૂર કર્યા છે. જેના લીધે નાગરિકો અને સરકાર વચ્ચેનો સંપર્ક સરળ અને સસ્તો બન્યો છે.
- આઈટી એ સત્તાના વિકેન્દ્રીકરણને પણ સરળ બનાવ્યું છે. રાજયની હજારો ગ્રામ પંચાયતો ગુજરાતમાં ઈ-ગ્રામ પંચાયત બની છે. તેથી સરકારની યોજનાઓનો અમલ ઝડપી બન્યો છે. પંચાયતો લોકોના પ્રશ્નોની રાજયસ્તરે સહેલાઈથી પહોંચાડતી થઈ છે.

સરકારની સેવાઓને આઈટીએ ત્વરિત (ઓનલાઈન) બનાવી છે. નાગરિકોને રેલવેના રિઝર્વેશન માટે ઈન્કમટેક્ષના રિટર્ન ભરવા માટે, પોલીસને ફરિયાદ કરવા જેવી બાબતોમાં સરળતા વધી છે. ટ્રાફિક માટેના ઈલેક્ટ્રોનિક રીડર અકસ્માતથી નાગરિકને બચાવે છે. તે ટ્રાફિકના નિયમોનો ભંગ કરનાર ઉપર નિયંત્રણ મૂકે છે. તેણે પાસપોર્ટ, ડ્રાઈવિંગ લાઈસન્સ અને રેશનકાર્ડ મેળવવાની નાગરિકોને સરળતા કરી છે.

ભારત સરકારે આઈટીનાં સાધનોના ઉપયોગ માટે 2000માં કાનૂની સ્વીકૃતિ આપી તેને આધારભૂતતા આપી છે. ભારતીય સરકારની સેવાઓમાં કાર્યક્ષમતા, સમયબદ્ધતા અને ખુલ્લાપણું વધી રહ્યાં છે. અમલદારશાહીનું માનસ પરિવર્તન થઈ

રહ્યું છે. લોકોના સંતોષને ગ્રાહકના સંતોષની જેમ પ્રાથમિકતા અપાઈ રહી છે. આમ આઈટી એ ક્રાંતિ સર્જી છે. તેણે ઈ-ગવર્નન્સ દ્વારા સુશાસનને સાકાર કર્યું છે. તેણે વૈશ્વિકીકરણના પ્રવાહોને શહેર અને ગ્રામ્ય વિસ્તારો સુધી પહોંચાડી દીધા છે. લોકશાહી વિકેન્દ્રીકરણનો વાસ્તવિક અમલ કર્યો છે. અમેરિકા, બ્રિટન, ફ્રાન્સ અને રશિયાની જેમ ભારત પણ આઈટીના ઉપયોગથી તેની સંસદીય લોકશાહીને સાચા અર્થમાં લોકપ્રિય સરકાર બનાવવાના માર્ગે છે.

ઈ-શાસન અંગે 2008ના મોઈલી પંચે નીચે પ્રમાણે ભલામણો કરી છે :

(ક) સરકારી સંગઠન દ્વારા થતા પ્રત્યેક કાર્ય અને પ્રત્યેક સેવા કે સૂચના માટે જે તેણે આપવાની હોય છે. તેની તર્કસંગતતા અને સરળતા સુનિશ્ચિત કરવા માટે પ્રત્યેક પ્રક્રિયાનું ક્રમવાર વિશ્લેષણ કરવું જોઈએ.

(ખ) આવા વિશ્લેષણની અંતર્ગત, પ્રક્રિયાનું નાગરિક કેન્દ્રીયપણું જાળવી રાખવા માટે જુદા જુદા દૃષ્ટિકોણનો સમાવેશ કરવો જોઈએ.

(ગ) એ ઉપાયોની જાણકારી મેળવ્યા પછી જે અનાવશ્યક છે અથવા જેને સરળ બનાવવાની જરૂર છે અને જે ઈ-શાસનમાં અપનાવવા યોગ્ય છે, એ કાનૂનો, નિયમો, પેટાનિયમો, આદેશો, સંહિતાઓ, નિયમોની જાણકારી મેળવાય જે તેના આધાર હોય છે.

(ઘ) આ પ્રક્રિયા અપનાવ્યા બાદ સરકારી ફોર્મ્સ, પ્રક્રિયાઓ અને સંરચનાઓની પુનઃરચના કરવી જોઈએ જેથી તેને ઈ-શાસન માટે અપનાવવા યોગ્ય બનાવી શકાય જે પ્રક્રિયાત્મક, સંસ્થાગત અને કાનૂની પરિવર્તનો દ્વારા સમર્થિત હોય.

આ સૂચનો ઉપરાંત પંચે જણાવ્યું કે, "પ્રત્યેક સરકારી સંગઠનને પોતાની વેબસાઈટ દ્વારા કારોબારીવિષયક માહિતી પ્રાપ્ત કરવા માટે એક સમયબદ્ધ યોજના તૈયાર કરવી જોઈએ.... તમામ પ્રક્રિયાઓને કૉમ્પ્યુટરાઈઝ બનાવવી જોઈએ... ભારત સરકાર દ્વારા તમામ સ્તરો ઉપર નાગરિક સરકાર અન્યોઅન્ય ક્રિયાઓને 2020 સુધી ઈ-શાસનમાં બદલવાનાં અંતિમ ઉદ્દેશથી એક નિર્ધારિત માપદંડ સાથે એક સ્પષ્ટ માર્ગદર્શિત નકશો તૈયાર કરવો જોઈએ."

આમ, રાજ્યસંચાલનમાં સુશાસન, સરકારની પુનઃશોધ અને ઈ-શાસન જેવા અગત્યના ખ્યાલોનો ઉમેરો થયો છે. મોઈલીપંચે ભારતને 2020 સુધી ઈ-શાસન માટેનું માર્ગદર્શન આપ્યું છે. જેથી ભારતનો રાજ્યવહીવટ - રાજ્યસંચાલન નવા પડકારોનો સામનો કરવામાં સક્ષમ બની શકે.

સંદર્ભસૂચિ

(1) Avasthi & Maheshwari 'Publi Administration' Lakshmi Narain Agrawal, Agra 1997.
(2) Sharma M.P. & Sadana B.L. 'Public Administration in theory & Practice' - Kitib Mahul Allahabad. 1997.
(3) AsharafAli And Mishra S.N. 'Public Administration'. Cadplan Publishers & Distributors. New Delhi 1996.
(4) Basu Ramki 'Public Administration' Sterling Publishers New Delhi 1994.
(5) Banerjee Brojendra Nath 'Globaliration Rough and Risky Road.' - New Age international Publishers. New Delhi 1998.
(6) Banerjee Agit M & Chandrasekura K.A. Renewing Governance - issues & options Tata Mcgraw - Hill Publishers company New Delhi 1996.
(7) Prasad Ravindra and Prasad Siva Ling 'Administrative Thinkers' - Light and life Satyanarayan Publishers, New Delhi 1980.
(8) Dimock Marshall E and Dimock Gladys O. 'Public Administration.' Oxford & IBH Publishing house New Delhi 1964.
(9) Bhagwan Vishnoo and Bhushan Vidya 'Public Administration' - S Chavda & Company Ltd., Delhi 1974.
(10) Ed. Joseph 'A Public Administration' History and theory in contemporary perspective Marcel Dekkar Inc. New Your 1982.
(11) Rao Bhaskara V and Sharma Arvind K. 'Public Administration' Quest for indentity Vikas Publishing house, New Delhi 1980.
(12) Mandal G. C. Bureacracy : 'Groheth and Development' Sarup and Sons. New Delhi 1997.

(13) દેસાઈ કીર્તિદેવ ડી. 'રાજ્યવહીવટ પરિચય' અનડા બુક ડિપો. અમદાવાદ ૧૯૬૬.

(14) शर्मा प्रभुदत्त और शर्मा धरीशद्र 'लोक प्रशासन के नये क्षितिज' कालेज बुक डेपो जयपुर 1973

(15) Ramani VV (Ed.) 'Good Governance' The gefai University press Hydrabad 2007.

(16) Jain R.B. (ED.) 'Globilization and good governance' Deep and Deep Publishers Pvt. Ltd., New Delhi.

(17) Verma V.P. Information technology and 'Public Administration' Kanishaka Publishers Distribution, New Delhi 2004.

(18) Sharma BM And Bareth Roopsingh 'Good Governance Globalization and Civil Society' Ravat Publications, New Delhi 2004.

Articles

(1) ડૉ. શુક્લ ગજેન્દ્ર બી. 'લોકપાલ' ગુજરાતી વિશ્વકોષ.
(2) ડૉ. શુક્લ ગજેન્દ્ર બી. 'લોકાયુક્ત' ગુજરાતી વિશ્વકોષ અમદાવાદ.
(3) Smita Srivastava 'Indias response to Globalisation - A perceptible Shift in economic, political and administrative policies' - The Indian Journal of Political Science April - June 2007.
(4) Sangita S.N. & Jyothi T.K. 'Globlisation, participatory democracy and inclusive governance experience in India' Indian Journal of Public Administration Oct. Dec. - 2009.
(5) Misra D.C. 'Emerging Challenger of E - Citizenship : An agenda for action' Indian Journal of Public Administration Janu-March - 2009.
(6) Paradhasaradhi Y and Kaur Ravinder 'Public Private partnerships and E-Governance An Indian experience Indian Journal of Public Administration. Jul-Sept - 2008'
(7) Sharma Abhinav 'New Public Management in India, Rethinking, Administration'.
(8) Garg Preeti 'E-Governance - A way to Good Governance' The Indian Journal of Political Science Jan-March - 2008.
(9) Dr. Jani Gaurang 'Documents Newspaper Clippings' National Seminar on inclusive growth and development - A Social Science perspective - Organised by Political Science, Society & Labour Welfare departments Gujarat Uni. Amedabad 26-27 Feb. - 2010.
(10) Dr. Shukla G is 'Democratic Decetralization & women participation in local government.' A paper presented in (English) National Conference organised by the department of Public Administration, Veer Narmad South Gujarat Uni. Surat During 26-27 March 2011.

પરામર્શકનો અભિપ્રાય

ડો. ગજેન્દ્ર શુકલ દ્વારા લખાયેલ મૌલિક ગ્રંથ 'રાજ્યવહીવટનાં મૂળતત્ત્વો' હું ધ્યાનપૂર્વક જોઈ ગયો છું. ગુજરાતની જુદી જુદી યુનિવર્સિટીઓના આ વિષયના UGC પ્રેરિત અભ્યાસક્રમોને તેમાં આવરી લેવામાં આવ્યા છે. ઉપરાંત સ્પર્ધાત્મક પરીક્ષાઓ જેવી કે UPSC અને GPSCના અભ્યાસક્રમોના મોટાભાગના મુદ્દાઓનો પણ તેમાં સમાવેશ કરવામાં આવ્યો છે.

રાજ્યવહીવટશાસ્ત્રમાં જે નવા પ્રવાહો શરૂ થયા છે તેની પણ તેમાં ચર્ચા કરવામાં આવી છે. પુસ્તક પ્રકાશનયોગ્ય છે.

- દિનેશ મૂ. શુક્લ
પરામર્શક

રાજ્યવહીવટનાં મૂળતત્ત્વો	1399

વૈજ્ઞાનિક અને તકનીકી શબ્દાવલી આયોગ



ISBN 9381265194



₹ 80-00